

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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

**CHÀO MỪNG NGÀY GIẢI PHÓNG MIỀN NAM 30/4
VÀ NGÀY QUỐC TẾ LAO ĐỘNG 1/5**



**Số 8 (360)
Kỳ 2 - Tháng 4/2018**

- ❖ **BÀN VỀ VẤN ĐỀ MIỄN TRỪ ĐỐI VỚI CÁC THỎA THUẬN HẠN CHẾ CẠNH TRANH TRONG DỰ THẢO LUẬT CẠNH TRANH**
- ❖ **TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ CHÍNH SÁCH DÂN TỘC TRÊN CƠ SỞ PHÂN ĐỊNH MIỀN NÚI, VÙNG CAO VÀ VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO TRÌNH ĐỘ PHÁT TRIỂN**
- ❖ **BẢO ĐẢM SỰ THỐNG NHẤT TRONG CÁC QUY ĐỊNH VỀ BIỆN PHÁP CƯỜNG CHẾ KÊ BIÊN TÀI SẢN CÓ GIÁ TRỊ TƯƠNG ỨNG VỚI SỐ TIỀN PHẠT ĐỂ BÁN ĐẦU GIÁ**

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 08/2018

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước
TS. Nguyễn Minh Phú
- 13** Tư tưởng đề cao pháp luật trong các triều đại phong kiến Việt Nam
TS. Phan Thị Lan Phương - TS. Phạm Thị Duyên Thảo

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 26** Bàn về vấn đề miễn trừ đối với các thoả thuận hạn chế cạnh tranh trong Dự thảo Luật Cạnh tranh
ThS. Phạm Hoài Huấn

CHÍNH SÁCH

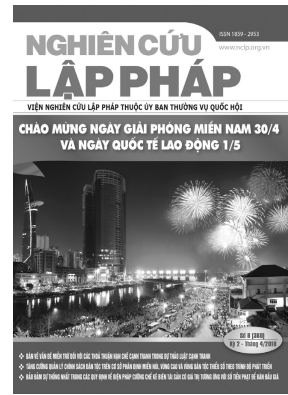
- 31** Tăng cường quản lý chính sách dân tộc trên cơ sở phân định miền núi, vùng cao và vùng dân tộc thiểu số theo trình độ phát triển
TS. Nguyễn Lâm Thành - Nguyễn Văn Tiến

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 36** Hoàn thiện quy định của pháp luật về xác định bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục thi hành án dân sự
ThS. Nguyễn Văn Nghĩa
- 41** Bảo đảm sự thống nhất trong các quy định về biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá
ThS. Nguyễn Nhật Khanh
- 51** Kiến nghị hoàn thiện một số quy định của Luật Công chứng
ThS. Nguyễn Khắc Cường

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 56** Quốc hội các nước với việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững (SDGs)
TS. Lê Minh Hồng - ThS. Đỗ Tiến Dũng



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 VĨNG 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: Pháo hoa tại TP. Hồ Chí Minh mừng Ngày Giải phóng miền Nam.

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 08/2018

STATE AND LAW

- 3** Responsibility of Head of State Administrative Agency
Dr. Nguyen Minh Phu
- 13** The Highly Honor Thoughts to Legal Regulations of the Vietnamese Feudal Dynasties
Dr. Phan Thi Lan Phuong
Dr. Pham Thi Duyen Thao

DISCUSSION OF BILLS

- 26** Discussions of the Exemptions to Competition Restriction Agreements in the Bill of Competition Law
LLM. Pham Hoai Huan

LEGAL PRACTICE

- 31** Management Enhancement on Minorities Policy by Delineation of Mountainous Geographic, Highland Geographic and Area Delineation of Ethnic Minorities by Development Level
Dr. Nguyen Lam Thanh
Nguyen Van Tien
- 36** Improvements of Legal Provisions on Determination of Judgments and Decisions for Enforcement according to Civil Court Execution Procedures
LLM. Nguyen Van Nghia
- 41** Consistency among the Legal Provisions on Coercive Measures of Property Dstraint at Value Equivalent to the Imposed Fines for Auction
LLM. Nguyen Nhat Khan
- 51** Recommendations for Further Improvements of Law on Notarization
LLM. Nguyen Khac Cuong

FOREIGN EXPERIENCE

- 56** Parliaments in a number of Countries for the Implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs)
Dr. Le Minh Hong
LLM. Do Tien Dung



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

TRÁCH NHIỆM CỦA NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nguyễn Minh Phú*

* TS. Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Thông tin bài viết:

Từ khóa: trách nhiệm, nghĩa vụ, chịu trách nhiệm, người đứng đầu, cơ quan hành chính nhà nước.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 28/03/2018

Biên tập : 06/04/2018

Duyệt bài : 15/04/2018

Article Infomation:

Keywords: responsibility; mandates; accountability, head, state administrative agency

Article History:

Received : 28 Mar. 2018

Edited : 06 Apr. 2018

Approved : 15 Apr. 2018

Tóm tắt:

“Người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước” là thuật ngữ dùng để chỉ thiết chế giữ vị trí pháp lý, quyền và nghĩa vụ cao nhất trong cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện vai trò lãnh đạo quản lý và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước đối với những điều nên làm, phải làm, được làm với kết quả tốt và những điều không được làm; nghĩa vụ, quyền và chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trong tuân thủ pháp luật và phục vụ nhân dân; trong lập kế hoạch, ra quyết định và điều hành chỉ đạo hoạt động của cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Nhà nước và nhân dân giao phó.

Summary:

"The head of the state administrative agency" is a term used referring to the person who holds the highest legal position, power and mandates in the state administrative agency, performing the leading role of the management of, the accountability for the results of its performances. The responsibility of the head of state administration agency is for what should do, what must do, what allowed to do under his rights with good results and for what not allowed to do; the mandates, rights and accountability of the head of the state administrative agencies are in compliance with the laws and in serving to the people; in planning, making decisions and directing activities of the agencies and organizations to perform the functions and tasks assigned by the government and the people.

1. Quan niệm về trách nhiệm

Thuật ngữ *trách nhiệm* được sử dụng rất phổ biến trong ngôn ngữ đời sống hàng ngày cũng như trong những văn bản pháp luật. Tuy nhiên, khó có một định nghĩa chung về thuật ngữ này.

Ở Việt Nam hiện nay cũng có nhiều

cách hiểu khác nhau về thuật ngữ “trách nhiệm”. Một số tác giả tiếp cận thuật ngữ “trách nhiệm” theo nghĩa là nghĩa vụ, nhiệm vụ, bổn phận, quyền hạn. Có người hiểu trách nhiệm là “bổn phận phải thực hiện, nó còn là điều không được làm, được làm, phải làm và nên làm (...). Trách nhiệm là những gì mà họ

buộc phải làm và phải chịu sự giám sát của người khác”¹. Có tác giả viết, trách nhiệm “thường được hiểu là khả năng của con người ý thức được những kết quả hoạt động của mình, đồng thời là khả năng thực hiện một cách tự giác những nghĩa vụ được đặt ra cho mình”². Một quan điểm cho rằng: “trách nhiệm là sự thực hiện bổn phận, nghĩa vụ của chủ thể đối với người khác, với xã hội một cách tự giác. Trách nhiệm đối lập với vô trách nhiệm, gắn liền với chịu trách nhiệm”³ ...

Nhìn chung, các quan niệm trên đều tiếp cận trách nhiệm theo nghĩa là *nghĩa vụ, nhiệm vụ, bổn phận, quyền hạn*. Với nghĩa này, trách nhiệm là nghĩa vụ, bổn phận phải làm, nên làm, được làm hoặc không được làm, có thể từ sự tự nguyện, tự giác hay buộc phải thực hiện do yêu cầu, đòi hỏi của các quy phạm xã hội (pháp luật, đạo đức...).

Một số tác giả khác lại hiểu trách nhiệm là “chịu trách nhiệm”, với hàm ý là phải gánh chịu một hậu quả bất lợi nào đó. “Đó là hậu quả bất lợi (sự phản ứng mang tính trừng phạt của nhà nước) mà công chức phải gánh chịu khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ được giao phó, tức là khi vi phạm trách nhiệm theo nghĩa tích cực. Trách nhiệm tiêu cực thể hiện trong việc áp dụng các biện pháp xử lý những chủ thể vi phạm các nghĩa vụ và quyền”⁴. Cuốn Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam thì quan niệm trách nhiệm công vụ “là sự phản ứng của Nhà nước đối với cơ quan, cá nhân cán bộ, công chức khi thực hiện một hành vi hành chính trong quá trình thực thi công vụ, trái pháp luật hoặc quyết định của cơ quan cấp trên gây thiệt hại, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích hợp pháp

của công dân, thể hiện ở sự áp dụng các chế tài pháp luật tương ứng, hậu quả là cơ quan, cá nhân cán bộ, công chức gánh chịu những hậu quả bất lợi, thiệt hại về vật chất, tinh thần do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện”⁵.

Theo hướng tiếp cận này, trách nhiệm là chịu trách nhiệm, là sự gánh chịu phần hậu quả về những việc đã làm, với hàm nghĩa rằng chủ thể trách nhiệm phải chịu một thiệt hại nào đó. Ví dụ, là công chức, nếu vi phạm pháp luật về công vụ thì sẽ phải chịu các hình thức xử lý kỷ luật hành chính (như khiển trách, cảnh cáo, buộc thôi việc...) hay phải chịu trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hình sự... tùy thuộc vào mức độ, tính chất của hành vi vi phạm. Ở đây, *trách nhiệm đồng nghĩa với hậu quả bất lợi phải gánh chịu, là chịu trách nhiệm khi thực hiện không đúng trách nhiệm theo nghĩa là nghĩa vụ, nhiệm vụ, bổn phận, quyền hạn*.

Chúng tôi cho rằng, cả hai góc độ tiếp cận trên đây về trách nhiệm đều có những điểm hợp lý, tùy vào mục đích vận dụng mà có thể dùng một trong hai cách hiểu cho phù hợp. Tuy nhiên, đặt trong bối cảnh của hành chính công, của hoạt động quản lý nhà nước, nếu chỉ hiểu thuần túy theo một trong hai cách trên đây thì chưa đầy đủ khi nói về trách nhiệm. Ví dụ, khi nói đến “trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước (HCNN)”, nên hiểu đó là “những bổn phận, nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN”, hay nên hiểu đó là “việc chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN”? Việc hiểu theo chỉ một trong hai cách này có thể dẫn đến những khó khăn trong việc

- 1 Đỗ Minh Hợp (2007), Tự do và trách nhiệm trong đạo đức học hiện sinh, Tạp chí Triết học, số 12/2007, tr. 27-33.
- 2 Nguyễn Văn Phúc (2008), Tự do và trách nhiệm trong hoạt động của con người, trong Công bằng xã hội trách nhiệm đối với xã hội và đoàn kết xã hội, Phạm Văn Đức chủ biên, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, tr. 330-331.
- 3 Phạm Hồng Thái (2009), Chức vụ và thẩm quyền chức vụ trong cơ quan HCNN, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học 25, tr. 67-73.
- 4 Lê Như Thanh (2009), Cơ sở lý luận và thực tiễn về nghĩa vụ, quyền, trách nhiệm của người đứng đầu ở Việt Nam hiện nay, Luận án TS. Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
- 5 Học viện Hành chính (2008), Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

quy định, xem xét, đánh giá trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN.

Do đó, quan điểm của chúng tôi là: *cần tiếp cận thuật ngữ trách nhiệm theo hướng kết hợp cả hai cách hiểu trên đây*. Nghĩa là, khi bàn về trách nhiệm trong lĩnh vực quản lý nhà nước nói chung và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN nói riêng cần xem xét đó là một chỉnh thể của hai nhóm yếu tố:

- Một là, những việc nên làm, phải làm, được làm (nghĩa vụ, quyền)
- Hai là, việc chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện những việc nên làm, phải làm, được làm đó.

Điều này cũng phù hợp với cách hiểu về “trách nhiệm” trong Từ điển Tiếng Việt. Theo từ điển Tiếng Việt, trách nhiệm được hiểu như sau: *1. phần việc được giao cho hoặc coi như được giao cho, phải bảo đảm làm tròn, nếu kết quả không tốt thì phải gánh chịu phần hậu quả; 2. sự ràng buộc đối với lời nói, hành vi của họ, bảo đảm đúng đắn, nếu sai trái thì phải gánh chịu phần hậu quả*⁶. Điểm chung của cả hai cách hiểu trên, đó là đều xem xét trách nhiệm gồm hai thành phần cơ bản: *một là những việc nên làm, phải làm, được làm, như là bổn phận, nhiệm vụ, quyền hạn; hai là sự cam kết đối với kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và chịu trách nhiệm đối với kết quả đó*. Theo chúng tôi, đây là một cách hiểu hợp lý, đầy đủ, toàn diện về trách nhiệm, trong đó, về thứ nhất được coi là tiền đề, là nguyên nhân, về thứ hai, là hệ quả tất yếu.

Từ những phân tích trên đây, có thể

hiểu: Trách nhiệm là những việc *nên làm, phải làm, được làm với kết quả tốt, nếu kết quả không tốt sẽ phải gánh chịu phần hậu quả*.

2. Người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước

2.1 Quan niệm về người đứng đầu cơ quan HCNN

Ở Việt Nam, không nhiều tác giả đưa ra quan niệm về “người đứng đầu cơ quan HCNN”. Có quan niệm cho rằng, “Người đứng đầu cơ quan HCNN được hiểu là những người đứng đầu Nhà nước, Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp”⁷. Có thể thấy cách hiểu này mới chỉ xác định người đứng đầu cơ quan HCNN là ai mà chưa đưa ra một cách hiểu thế nào là người đứng đầu cơ quan HCNN.

Quan niệm khác cho rằng: “Người đứng đầu *cơ quan HCNN* là một định chế pháp lý xác lập vị trí công tác cao nhất trong *cơ quan HCNN* với những thẩm quyền và trách nhiệm tương ứng để hoàn thành tốt vai trò là người đứng đầu”⁸. Cũng có tác giả cho rằng, “Theo nghĩa hẹp, người đứng đầu là cá nhân (Thủ trưởng) có quyền lực trong lãnh đạo, quản lý và đứng đầu chỉ huy, tổ chức một đơn vị hoặc một tổ chức nhất định để thực hiện mục tiêu lãnh đạo quản lý đã đề ra. Theo nghĩa rộng, người đứng đầu là chỉ cá nhân hoặc tập thể có quyền lực nhất định trong lãnh đạo, quản lý, gánh vác trách nhiệm nhất định và đứng đầu chỉ huy, tổ chức một đơn vị hoặc một tổ chức nhất định để thực hiện mục tiêu lãnh đạo, quản lý đã đề ra”⁹.

Chúng tôi đồng tình với một số điểm trong cách hiểu của hai tác giả trên đây, khi

6 Viện Ngôn ngữ học, Trung tâm từ điển học (2002), Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.

7 Nguyễn Hữu Đồng, Phạm Thế Lực, Hoạt động lãnh đạo và quản lý của người đứng đầu cơ quan HCNN ở nước ta, Tạp chí Lý luận chính trị Online, <http://www.lyluanchinhtri.vn/index.php/thuc-tien/item/310-hoat-dong-lanh-dao-va-quan-ly-cua-nguoi-dung-dau-co-quan-hanh-chinh-nha-nuoc-o-nuoc-ta.html>, đăng ngày 24/7/2013, truy cập ngày 25/7/2013.

8 Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh (2010), Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan HCNN Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp, Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp Bộ năm 2009, Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và Pháp luật, Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Trịnh Đức Thảo, Hà Nội.

9 Nguyễn Cửu Việt (2008), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

các tác giả này cho rằng, người đứng đầu cơ quan HCNN là “một định chế pháp lý”; “xác lập vị trí công tác cao nhất”; “là cá nhân”; “có quyền lực trong lãnh đạo, quản lý”. Tuy nhiên, các cách hiểu trên đây chưa xác định thật đầy đủ nội hàm khái niệm người đứng đầu cơ quan HCNN. Ví dụ, như cách hiểu thứ hai cho rằng “theo nghĩa rộng người đứng đầu là chỉ cá nhân hoặc tập thể”.

Chúng tôi cho rằng, “*Người đứng đầu cơ quan HCNN*” là thuật ngữ dùng để chỉ thiết chế giữ vị trí pháp lý cao nhất trong cơ quan HCNN, thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý hoạt động của cơ quan HCNN, có nghĩa vụ và quyền cao nhất đối với hoạt động cơ quan HCNN và chịu trách nhiệm về hoạt động của cơ quan HCNN đó.

Hệ thống cơ quan HCNN bao gồm Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND¹⁰. Do đó, người đứng đầu cơ quan HCNN ở Việt Nam bao gồm các chức danh sau: Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND các cấp, Giám đốc Sở, Trưởng phòng và tương đương.

2.2 Địa vị pháp lý của người đứng đầu cơ quan HCNN

Địa vị pháp lý của người đứng đầu cơ quan HCNN có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

Một là, người đứng đầu cơ quan HCNN là vị trí mang tính pháp lý.

Hệ thống các cơ quan HCNN có đặc điểm là do Nhà nước thành lập, việc tổ chức, hoạt động dựa trên cơ sở các quy định pháp luật¹¹, do đó, người đứng đầu cơ quan HCNN phải là vị trí mang tính pháp lý. Cá

nhân ngòi vào cái “ghế” người đứng đầu cơ quan HCNN được pháp luật thừa nhận một cách chính thức. Tất cả các vấn đề liên quan đến quá trình hình thành, hoạt động và kết thúc hoạt động của một chức danh người đứng đầu cơ quan HCNN đều tuân thủ theo các quy định pháp lý.

Hai là, người đứng đầu cơ quan HCNN hoạt động nhân danh nhà nước.

Nhà nước thành lập các cơ quan HCNN để thực hiện những chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Vì vậy, Nhà nước trao cho các cơ quan HCNN và các chức vụ trong cơ quan HCNN - trong đó có chức vụ người đứng đầu cơ quan HCNN những thẩm quyền nhất định. Những thẩm quyền này là phương tiện pháp lý để người đứng đầu cơ quan HCNN thực hiện vai trò người đứng đầu. Thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan HCNN là tổng thể những quyền, nghĩa vụ mang tính quyền lực - pháp lý do pháp luật quy định. Khi thực hiện các quyền, người đứng đầu cơ quan HCNN nhân danh Nhà nước, đại diện cho quyền lực nhà nước. Người đứng đầu cơ quan HCNN được sử dụng quyền lực công cùng các nguồn lực công để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đây là đặc trưng cơ bản để phân biệt người đứng đầu cơ quan HCNN với người đứng đầu các tổ chức xã hội.

Ba là, địa vị pháp lý của người đứng đầu cơ quan HCNN chịu sự chi phối của quan hệ hành chính mang tính mệnh lệnh, thứ bậc.

Để thực hiện được chức năng quản lý HCNN trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, hệ thống HCNN của hầu hết các nước trên thế giới đều mang tính thứ bậc, cấp trên cấp dưới và có sự phân công phân cấp phù

10 Học viện Hành chính (2008), Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

11 Đặng Xuân Phương (2011), Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

hợp với yêu cầu cơ quan HCNN trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Ở Việt Nam, nền HCNN được cấu tạo gồm một hệ thống định chế tổ chức theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ trung ương tới các địa phương, trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên. Vì vậy, địa vị pháp lý của người đứng đầu cơ quan HCNN chịu sự chi phối của quan hệ hành chính mang tính mệnh lệnh, thứ bậc này. Ví dụ, Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ quy định. Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu và lãnh đạo một bộ, cơ quan ngang bộ, phụ trách một số công tác của Chính phủ; chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước hoặc về công tác được giao phụ trách. Chủ tịch UBND là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cùng với tập thể UBND chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

Bốn là, người đứng đầu cơ quan HCNN là người thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý đối với cơ quan HCNN mình đứng đầu.

Từ quan niệm và những quy định về người đứng đầu tổ chức, có thể hiểu người đứng đầu tổ chức là người thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý trong tổ chức. Đối với người đứng đầu cơ quan HCNN cũng không phải ngoại lệ. Người đứng đầu cơ quan HCNN là người thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý đối với cơ quan HCNN do mình đứng đầu.

Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, đặc điểm này còn xuất phát từ nét đặc thù của mối quan hệ giữa hai yếu tố chính trị và hành chính trong các cơ quan HCNN. Tùy thuộc vào đặc điểm hệ thống chính trị ở từng quốc gia và lý thuyết về tổ chức nền HCNN, có hai phương thức lãnh đạo, điều hành đối với các cơ quan HCNN: *Một là*, lãnh đạo về mặt chính trị độc lập với điều hành về mặt hành chính: phương thức này chỉ ấn định vai trò lãnh đạo mà không cho phép người đứng đầu cơ quan HCNN được trực tiếp tham gia điều hành đối với cơ quan HCNN. Ví dụ, đối với các nước theo truyền thống đại nghị “Westminster” của Anh cũng như các nước châu Âu lục địa theo chế độ đại nghị (Đức, Italia, Thụy Điển...) và chế độ cộng hòa lưỡng tính (Pháp), bộ trưởng chỉ có vai trò lãnh đạo mà không trực tiếp tham gia điều hành các hoạt động hành chính của bộ. *Hai là*, lãnh đạo về mặt chính trị thống nhất với điều hành về mặt hành chính: phương thức này cho phép người đứng đầu cơ quan HCNN không chỉ có vai trò của người lãnh đạo mà còn có vai trò của nhà quản lý, vừa lãnh đạo vừa trực tiếp tham gia điều hành hoạt động của cơ quan HCNN. Việt Nam là quốc gia áp dụng phương thức lãnh đạo, điều hành này. Ngoài ra, các nước XHCN ở Đông Âu (cũ), Trung Quốc, và ngay các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống cũng áp dụng phương thức này¹². Do đó, trong nền hành chính Việt Nam hiện nay, người đứng đầu cơ quan HCNN là người thực hiện đồng thời vai trò “lãnh đạo” và vai trò “quản lý” đối với hoạt động của cơ quan HCNN, gắn bó chặt chẽ và toàn diện với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan mà mình đứng đầu.

12 Đặng Xuân Phương (2011), Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay, Sdd.

3. Về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN

Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN là những việc mà người đứng đầu cơ quan HCNN nên làm, phải làm, được làm với kết quả tốt, nếu kết quả không tốt, người đứng đầu cơ quan HCNN sẽ phải chịu trách nhiệm.

3.1 Các yếu tố cấu thành trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN

Trên cơ sở quan niệm này, có thể thấy trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN bao gồm ba yếu tố cấu thành cơ bản là *Nghĩa vụ*, *Quyền*, và *việc Chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện các nghĩa vụ và quyền đó*. Công thức khái quát như sau:

| |
|------------------------------------------------------|
| Trách nhiệm = Nghĩa vụ + Quyền + Chịu trách nhiệm |
|------------------------------------------------------|

Thứ nhất, Nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN.

Nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN có thể được hiểu là những hoạt động họ nên thực hiện, phải thực hiện hoặc không được phép thực hiện trong hiện tại và tương lai. Theo cách hiểu này, nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN bao gồm các khía cạnh là *những việc nên làm, những điều phải làm và những điều không được làm*.

Những việc nên làm là những việc người đứng đầu thực hiện xuất phát từ sự ý thức một cách tự giác về sứ mệnh của bản thân. Trên phương diện pháp lý, việc đặt vấn đề đầu là việc “nên làm” hay “không nên làm” đối với người đứng đầu cơ quan HCNN là thiếu căn cứ. Tuy nhiên, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN không chỉ được xem xét trên phương diện pháp lý mà còn được xem xét trên phương diện chính trị,

phương diện đạo đức. Điều này có nghĩa là những đòi hỏi đối với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN có thể vượt qua những gì pháp luật quy định. Với cách tiếp cận như vậy, nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN không chỉ dừng lại ở những việc phải làm, không được làm, mà còn phải xem xét những việc họ “nên làm” với mục đích đạt đến hiệu quả cao nhất trong hoạt động quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công.

Những điều phải làm là những nghĩa vụ cụ thể (hoặc công vụ cụ thể) được gọi với nhiều tên gọi khác nhau như nhiệm vụ, công vụ. Đó là những việc mà người đứng đầu có bổn phận bắt buộc phải hoàn thành theo quy định pháp luật.

Những điều không được làm là những điều người đứng đầu cơ quan HCNN bị hạn chế không được làm do đặc trưng của nền công vụ và của vị trí người đứng đầu.

Nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan HCNN có thể xem xét dưới nhiều góc độ.

Dưới góc độ là người lãnh đạo, quản lý, người đứng đầu cơ quan HCNN có các nghĩa vụ mà bất cứ người nào ở vị trí cao nhất trong tổ chức cũng phải thực hiện, đó là thực hiện vai trò của người lãnh đạo như: thiết lập tầm nhìn cho tổ chức; tập hợp quản chúng; cổ vũ, động viên toàn bộ đội ngũ; xây dựng chiến lược cho tổ chức; ra quyết định; tạo ra những sự thay đổi; tạo dựng môi trường làm việc lành mạnh¹³, đồng thời thực hiện vai trò của người quản lý như lập kế hoạch, ngân sách, tổ chức, biên chế, kiểm soát, và giải quyết vấn đề¹⁴.

Dưới góc độ là người làm việc trong cơ quan HCNN - một loại hình tổ chức có tính chất, vai trò đặc biệt, người đứng đầu cơ

13 Luật Cán bộ, Công chức năm 2008

14 Nguyễn Đăng Thành (2012), chủ biên, Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý HCNN - Những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam, Nxb Lao động, Hà Nội.

quan HCNN còn phải thực hiện những nghĩa vụ mang tính đặc thù mà bất cứ nền công vụ của quốc gia nào cũng quy định như: tuân thủ mệnh lệnh cấp trên, phục vụ nhân dân, giữ bí mật nhà nước, không được thực hiện những điều cấm...

Nhìn chung, người đứng đầu cơ quan HCNN có những nghĩa vụ cơ bản sau:

- Tuân thủ pháp luật của Nhà nước và chỉ đạo của cấp trên;
- Phục vụ nhân dân;
- Xác định tầm nhìn, lập kế hoạch hoạt động cho cơ quan HCNN;
- Chỉ đạo, tổ chức, điều hành cơ quan thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động và toàn bộ hoạt động của cơ quan được giao lãnh đạo, quản lý;
- Ra quyết định và chịu trách nhiệm về các quyết định đó;
- Tổ chức bộ máy, phân công công việc;
- Quản lý cán bộ, công chức;
- Quản lý tài chính, tài sản;
- Quản lý thông tin, bảo vệ bí mật nhà nước, giải trình khi có yêu cầu;
- Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức, xử lý vi phạm trong phạm vi thẩm quyền;
- Tạo động lực làm việc cho nhân viên;
- Không được thực hiện những điều cấm...

Thứ hai, Quyền của người đứng đầu cơ quan HCNN.

Quyền là khả năng xử sự nhất định của người đứng đầu cơ quan HCNN nhằm thực thi nhiệm vụ được giao. Quyền của người đứng đầu cơ quan HCNN được cụ thể hóa

bằng *quyền hạn*. Với tư cách là người lãnh đạo, quản lý nói chung, người đứng đầu cơ quan HCNN cần có quyền hạn tương ứng để thực hiện các nghĩa vụ, ví dụ: tương ứng với các nghĩa vụ quản lý cán bộ, công chức, quản lý tài chính, tài sản, quản lý thông tin, người đứng đầu cần có các quyền hạn trong các lĩnh vực này, thể hiện tập trung trong *quyền ra quyết định* theo ý chí của bản thân. Như vậy, trong cơ quan HCNN, người đứng đầu là vị trí có quyền quyết định cao nhất, bao quát các lĩnh vực, các hoạt động của cơ quan HCNN. Tuy nhiên, do cơ quan HCNN có những đặc điểm như tính thứ bậc và chỉ hoạt động trong phạm vi thẩm quyền theo quy định, nên quyền hạn của người đứng đầu cơ quan HCNN chỉ được giới hạn trong phạm vi được phân công, phân cấp theo quy định pháp luật.

Thứ ba, việc Chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN.

Theo nghĩa rộng, “chịu trách nhiệm” là nhận trách nhiệm về sự thành, bại của một công việc, một công tác đã nhận, là hệ quả một người phải nhận lấy từ sự ràng buộc giữa quyền và nghĩa vụ: làm tốt thì được khen thưởng, làm hỏng thì chịu phạt. Theo nghĩa này, được khen thưởng hay phải chịu phạt cũng đều có nghĩa là chịu trách nhiệm. Theo nghĩa hẹp, chịu trách nhiệm đồng nghĩa với sự trừng phạt, là việc phải gánh chịu một hậu quả bất lợi từ việc thực hiện không đúng, không tốt các nghĩa vụ và quyền. Trong bài viết này, chúng tôi hiểu “chịu trách nhiệm” theo nghĩa hẹp, là chế tài chịu trách nhiệm.

Nếu *kết quả* thực hiện những nghĩa vụ và quyền không tốt, người đứng đầu cơ quan HCNN sẽ phải chịu trách nhiệm. Trong bài viết này, quan niệm “kết quả” là những gì có được sau quá trình quản lý, bao gồm kết quả trực tiếp và kết quả cuối cùng. Kết quả trực tiếp được xác định về định lượng khối lượng công việc hoàn thành của người đứng đầu cơ quan HCNN. Kết quả cuối cùng là tác động,

ảnh hưởng đạt được các mục tiêu và nhiệm vụ có ý nghĩa xã hội của cơ quan HCNN¹⁵.

Tương ứng với quyền quyết định cao nhất, bao quát các lĩnh vực, các hoạt động của cơ quan HCNN, người đứng đầu cơ quan HCNN phải là người chịu trách nhiệm về các lĩnh vực, các hoạt động cũng như về kết quả hoạt động của cơ quan HCNN. Người đứng đầu cơ quan HCNN phải chịu trách nhiệm trước các chủ thể khác nhau với các hình thức chế tài khác nhau tùy thuộc vào đó là loại hình trách nhiệm chính trị, pháp lý hay đạo đức.

3.2 Đặc điểm trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN

Một là, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN mang tính xã hội sâu sắc

Hoạt động của cơ quan HCNN mang tính chấp hành, điều hành, có chức năng quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công, do đó, có tác động trực tiếp và rộng rãi đến các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp, là cầu nối để chính sách, pháp luật được hiện thực hóa trong thực tiễn. Do vậy, việc thực hiện trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN đều trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng tới lợi ích của các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp trong xã hội. Vì vậy, có thể nói, hoạt động quản lý, lãnh đạo của người đứng đầu cơ quan HCNN tác động mạnh mẽ đến sự vận hành của xã hội, gắn liền với sự phát triển kinh tế xã hội và đời sống của người dân ở từng địa phương, từng ngành, từng lĩnh vực. Nếu địa phương, ngành, lĩnh vực kém phát triển, thì xã hội trước hết quy trách nhiệm cho các cơ quan HCNN, mà đại diện là người đứng đầu cơ quan HCNN. Thực tiễn các quốc gia trên thế giới và Việt Nam đã

chỉ ra rằng, bằng các chính sách, quyết định do mình đưa ra, những người đứng đầu các cơ quan HCNN, đặc biệt người đứng đầu các cơ quan HCNN cấp trung ương, có thể làm thay đổi đời sống chính trị, xã hội, kinh tế của một cộng đồng dân cư, một vùng của đất nước, của cả đất nước, trong nhiều trường hợp làm thay đổi hướng đi của cả một dân tộc, quốc gia trong những giai đoạn, thời kỳ nhất định, thậm chí làm thay đổi cả quan hệ với các quốc gia, dân tộc khác, còn các nhà chính trị cấp dưới ở địa phương có thể làm thay đổi được đời sống dân cư trên một đơn vị hành chính nhất định¹⁶.

Tính xã hội trong hoạt động của người đứng đầu cơ quan HCNN còn thể hiện ở tính chất thường xuyên, liên tục của các hoạt động quản lý và cung cấp dịch vụ công. Công việc của người đứng đầu cơ quan HCNN rất khác với các vị trí người đứng đầu trong cơ quan lập pháp hay tư pháp. Hoạt động chấp hành và điều hành được thực hiện hàng ngày, hàng giờ. Trong khi đó, hoạt động lập pháp diễn ra theo định kỳ; hoạt động của cơ quan xét xử chỉ tiến hành khi có tranh chấp về quyền hoặc có vi phạm pháp luật xảy ra mà theo quy định của pháp luật thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án; còn hoạt động kiểm sát, về nguyên tắc, chỉ chính thức được tiến hành khi đã phát hiện có vi phạm pháp luật xảy ra (như kiểm sát điều tra, truy tố, kiểm sát xét xử, kiểm sát thi hành án...).

Hai là, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN là trách nhiệm cá nhân.

Đặc điểm này có hàm nghĩa rằng: trong mỗi một cơ quan HCNN cụ thể, khi nói đến “người đứng đầu” đồng nghĩa với việc chỉ đích danh một cá nhân duy nhất, người nắm giữ vị trí cao nhất trong cơ quan

15 Nguyễn Đăng Thành (2012), chủ biên, Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý HCNN - Những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam, sdd.

16 Phạm Hồng Thái (2009), Chức vụ và thẩm quyền chức vụ trong cơ quan HCNN, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học 25, tr. 67-73.

HCNN. Do đó, “người đứng đầu cơ quan HCNN” không phải là thuật ngữ dùng để chỉ tập thể, số nhiều. Trong công tác lãnh đạo, điều hành, có ba chế độ lãnh đạo, điều hành (chế độ làm việc) cơ bản: *Thứ nhất*, lãnh đạo, điều hành dựa trên vai trò cá nhân của người đứng đầu (còn gọi là chế độ thủ trưởng) - hình thành nên thiết chế người đứng đầu; *Thứ hai*, lãnh đạo, điều hành dựa trên nguyên tắc quyền lực tập thể - là chế độ tập thể lãnh đạo; *Thứ ba*, lãnh đạo, điều hành kết hợp giữa vai trò tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách¹⁷... Như vậy, thiết chế “người đứng đầu” là thiết chế thủ trưởng (cá nhân). Chế độ người đứng đầu (một số thuật ngữ khác có hàm nghĩa tương đương: chế độ thủ trưởng, chế độ một người đứng đầu...) là nguyên tắc quản lý trao cho cá nhân người đứng đầu một tổ chức quyền rộng rãi để thực hiện nhiệm vụ chức năng được giao, định rõ trách nhiệm của cá nhân đó đối với kết quả công việc (...). Khác với chế độ người đứng đầu, chế độ tập thể là nguyên tắc quản lý (lãnh đạo) mà quyền thuộc về một tập thể bao gồm những cá nhân, mỗi người chịu trách nhiệm trên một lĩnh vực. Dạng “thuần túy” của nó là chế độ đồng thuận (quyết định chỉ được đưa ra khi mọi thành viên tán thành); phổ biến hơn hiện nay là chế độ bình quyền giữa mọi thành viên, mỗi người một phiếu, quyết định theo đa số¹⁸... Do đó, chúng tôi không đồng tình với ý kiến cho rằng: “Theo nghĩa rộng, người đứng đầu là chỉ cá nhân hoặc tập thể có quyền lực nhất định trong lãnh đạo, quản lý, gánh vác trách nhiệm nhất định và đứng đầu chỉ huy, tổ chức một đơn vị hoặc một tổ chức nhất định để thực hiện mục tiêu lãnh đạo, quản lý đã đề ra”¹⁹... Quan điểm này vừa thiếu hợp

lý, vừa có thể gây ra sự nhầm lẫn giữa các chế độ lãnh đạo, điều hành rất khác nhau về bản chất.

Chính vì vậy, trong một tổ chức cụ thể, dựa trên địa vị chính thức mang tính pháp lý, vị trí người đứng đầu luôn luôn chỉ là một cá nhân duy nhất. Đây là điểm khác biệt đặc biệt có ý nghĩa khi xem xét, thực hiện, quy kết trách nhiệm của người đứng đầu. Có thể thấy, “người đứng đầu” là thuật ngữ có tính xác định tuyệt đối và do đó, trách nhiệm của người đứng đầu cũng mang tính xác định tuyệt đối. Đó là trách nhiệm đích danh của một người duy nhất, người có vị trí pháp lý cao nhất trong tổ chức - người đứng đầu.

Ba là, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN có tính bao quát, thể hiện trên các mặt như sau:

Thứ nhất, người đứng đầu cơ quan HCNN có nghĩa vụ đối với mọi vấn đề trong quá trình quản lý cơ quan HCNN.

Thứ hai, người đứng đầu cơ quan HCNN không chỉ có trách nhiệm về những hoạt động của bản thân trong thực hiện nghĩa vụ, quyền mà còn phải có trách nhiệm về những hoạt động của cán bộ, công chức dưới quyền trong thi hành nhiệm vụ (liên đới trách nhiệm).

Thứ ba, người đứng đầu cơ quan HCNN vừa phải có trách nhiệm với tư cách là một cán bộ công chức bình thường, vừa phải có trách nhiệm với tư cách là người đứng đầu cơ quan HCNN. Nếu cùng một hành vi vi phạm pháp luật công vụ, so với các cán bộ, công chức không giữ chức vụ lãnh đạo quản lý, thông thường mức độ trách nhiệm của

17 Nguyễn Đăng Tấn, Gắn với trách nhiệm để đánh giá cán bộ, trang <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2012-02-28-gan-voi-trach-nhiem-de-danh-gia-can-bo>, đăng ngày 29/2/2012.

18 Bùi Đức Lại, Về trách nhiệm người đứng đầu trong công tác cán bộ, Tạp chí Xây dựng Đảng Online, <http://www xaydungdang.org.vn/Home/dien-dan/2007/1608/Ve-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-trong-cong-tac-can-bo.aspx>, đăng ngày 3/6/2007.

19 Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh (2010), Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan HCNN Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp, ttdđ.

người đứng đầu sẽ cao hơn một bậc.

Thứ tư, người đứng đầu cơ quan HCNN không chỉ có trách nhiệm đối với nội bộ hệ thống các cơ quan trong bộ máy nhà nước mà còn có trách nhiệm đối với xã hội là các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp.

Tóm lại, người đứng đầu cơ quan HCNN là thuật ngữ dùng để chỉ thiết chế giữ vị trí pháp lý, quyền và nghĩa vụ cao nhất trong cơ quan HCNN, thực hiện vai trò lãnh đạo quản lý và chịu trách nhiệm về kết

quả hoạt động của cơ quan HCNN. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN nên làm, phải làm, được làm với kết quả tốt và những điều không được làm; nghĩa vụ, quyền và chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN trong tuân thủ pháp luật và phục vụ nhân dân; trong lập kế hoạch, ra quyết định và điều hành chỉ đạo hoạt động của cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Nhà nước và nhân dân giao phó ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Đỗ Minh Hợp (2007), *Tự do và trách nhiệm trong đạo đức học hiện sinh*, Tạp chí Triết học, số 12/2007, tr. 27-33.
2. Nguyễn Văn Phúc (2008), *Tự do và trách nhiệm trong hoạt động của con người*, trong *Công bằng xã hội trách nhiệm đối với xã hội và đoàn kết xã hội*, Phạm Văn Đức chủ biên, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, tr. 330-331.
3. Phạm Hồng Thái (2009), *Chức vụ và thẩm quyền chức vụ trong cơ quan HCNN*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học 25, tr. 67-73.
4. Lê Như Thanh (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn về nghĩa vụ, quyền, trách nhiệm của người đứng đầu ở Việt Nam hiện nay*, Luận án TS. Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
5. Học viện Hành chính (2008), *Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
6. Viện Ngôn ngữ học, Trung tâm từ điển học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.
7. Nguyễn Hữu Đồng, Phạm Thế Lực, *Hoạt động lãnh đạo và quản lý của người đứng đầu cơ quan HCNN ở nước ta*, Tạp chí Lý luận chính trị Online, <http://www.lyluanchinhtri.vn/index.php/thuc-tien/item/310-hoat-dong-lanh-dao-va-quan-ly-cua-nguoi-dung-dau-co-quan-hanh-chinh-nha-nuoc-o-nuoc-ta.html>, đăng ngày 24/7/2013, truy cập ngày 25/7/2013.
8. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh (2010), *Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan HCNN Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp*, Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp Bộ năm 2009, Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và Pháp luật, Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Trịnh Đức Thảo, Hà Nội.
9. Nguyễn Cửu Việt (2008), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. Đặng Xuân Phương (2011), *Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
11. Nguyễn Đăng Tấn, *Gắn với trách nhiệm để đánh giá cán bộ*, <http://tuanviet.nam.vietnamnet.vn/2012-02-28-gan-voi-trach-nhiem-de-danh-gia-can-bo>, đăng ngày 29/2/2012.
12. Luật Cán bộ, Công chức năm 2008.
13. Nguyễn Đăng Thành (2012), chủ biên, *Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý HCNN - Những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam*, Nxb Lao động, Hà Nội.
14. Bùi Đức Lại, *Về trách nhiệm người đứng đầu trong công tác cán bộ*, Tạp chí Xây dựng Đảng Online, <http://www xaydungdang.org.vn/Home/dien-dan/2007/1608/Ve-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-trong-cong-tac-can-bo.aspx>, đăng ngày 3/6/2007.

TƯ TƯỞNG ĐỀ CAO PHÁP LUẬT

TRONG CÁC TRIỀU ĐẠI PHONG KIẾN VIỆT NAM

Phan Thị Lan Phương*

Phạm Thị Duyên Thảo**

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

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

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp luật, tư tưởng, triều đại, phong kiến, giá trị.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/03/2018

Biên tập : 09/04/2018

Duyệt bài : 16/04/2018

Article Infomation:

Keywords: Laws; thoughts; dynasties; feudal; values

Article History:

Received : 15 Mar. 2018

Edited : 09 Apr. 2018

Approved : 16 Apr. 2018

Tóm tắt:

Các triều đại phong kiến Việt Nam đều có tư tưởng đề cao pháp luật trong quá trình cai trị. Pháp luật được xem là công cụ để quản lý xã hội, xây dựng nhà nước tập quyền, bảo vệ quyền lợi của nhân dân, giám sát, đề cao trách nhiệm của quan chức trong quá trình thực thi công vụ.

Summary:

The Vietnamese feudal dynasties had thoughts of high honors to the lawful regulations during their ruling process. Legislation was considered as a tool for social management, establishing the powered centralized state, assuring the rights of the people, supervising and promoting the responsibility of officials in the course of performing their public mandates.

Lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam gắn liền với quá trình dựng nước, giữ nước và xây dựng mô hình chính quyền quân chủ chuyên chế. Quá trình đó, dù ở những mức độ khác nhau, đều có sự hiện diện của pháp luật. Vai trò của pháp luật đều được các triều đại phong kiến Việt Nam đề cao và coi trọng.

1. Pháp luật với việc quản lý xã hội, phát triển đất nước trong các triều đại phong kiến Việt Nam

1.1 Triều đại Ngô - Đinh - Tiền Lê (939-1009)

Triều Ngô (939-965), sau khi lên ngôi, Ngô Quyền "bắt đầu xưng vương, lập Dương Thị làm hoàng hậu, đặt trăm quan, chế định

triều nghi phẩm phục"¹. Ngô Quyền làm vua được 6 năm, nhưng theo lời hậu thế "phàm chính lệnh ban ra không ai không vui lòng nghe theo"². Dù đời sống nhà nước, pháp luật thời Ngô, như lời nhận xét của sử gia Phan Huy Chú "đã cách xa, sách vở thiếu sót, không thể biết được"³, nhưng có thể thấy, ngay từ những ngày đầu non trẻ của chính quyền tự chủ, ở Triều Ngô đã bước đầu có sự xuất hiện của pháp luật, ít nhất là về cách thức tổ chức bộ máy hành chính, chính quyền triều đình trung ương ("đặt trăm quan, chế định triều nghi phẩm phục"). Bên cạnh việc kế thừa hệ thống luật tục, tập quán ở giai đoạn trước, thì đây là nền tảng quan trọng để nhà Ngô vận hành bộ máy nhà nước và phát triển xã hội.

Đến **Triều Đinh** (968-980), các yếu tố căn bản của một chính quyền độc lập đã hiện diện, vua cho: "đặt quốc hiệu là Đại Cồ Việt, dời kinh ấp về động Hoa Lu... đặt triều nghi"; "bắt đầu quy định cấp bậc văn võ, tăng đạo"⁴. Trong tổ chức chính quyền, nhà Đinh bắt đầu chú trọng hơn đến cấp chính quyền địa phương khi vừa kế thừa hệ thống tổ chức hành chính thời nhà Khúc, vừa thay thế hai cấp phủ, châu bằng cấp đạo để tiện việc quản lý. Trong quá trình điều hành đất nước, nhà Đinh chú trọng hoàn thiện các quy chế tổ chức và quản lý quân đội, đề cao phép tắc để răn dạy, tạo lập trật tự xã hội. Điển hình, nhà Đinh đã cho đặt vạc lớn ở sân đình, nuôi hổ giữ trong cũi và hạ lệnh "Kẻ nào trái phép thì bị bỏ vạc dầu sôi hoặc cho hổ xé xác ăn thịt", do đó mà mọi người đều sợ phục, không ai dám phạm. Đây chỉ là những biểu hiện điển hình, nhưng phần nào cho thấy một nguyên tắc trong đời sống chính trị pháp lý thời Đinh: đề cao "phép" - pháp luật, nghiêm trị những hành vi "trái phép" - vi phạm pháp luật.

Triều **Tiền Lê** (890-1009), đã tiến

hành cải cách bộ máy nhà nước và pháp luật. Các công việc quan trọng của quốc gia như "định luật lệnh, chọn quân lính, chia tướng hiệu làm hai ban, đổi mười đạo làm phủ, lộ, châu"⁵ đã được tiến hành bài bản hơn so với hai triều đại trước. Năm 980, vua Lê Đại Hành cho điểm dân làm binh lính, năm 1002, đưa ra quy định về đánh roi và tử hình để xử phạt các quan lại khi có những vi phạm nghiêm trọng trong quá trình vận hành quyền lực nhà nước. Năm 1009, vua Lê Long Đĩnh "xuống chiếu cho lấy quân và dân" để đào kênh, đắp đường. Chính quyền địa phương đã được tổ chức thành 5 cấp; quân đội được định theo ngạch quân 10 đạo, quy định khung biên chế quân đội trong cả nước. Như vậy, nhà Tiền Lê đã chính thức tiến hành hoạt động lập pháp, các văn bản pháp luật đơn hành của nhà vua đã xuất hiện và là công cụ để quản lý các lĩnh vực của đời sống đất nước.

Có thể thấy rằng, dù tư liệu lịch sử về hoạt động lập pháp của các triều đại Ngô - Đinh - Tiền Lê còn lại rất ít ỏi, nhưng những tư liệu còn lại cho thấy, ý thức vận hành, quản lý đất nước bằng pháp luật đã xuất hiện ngay từ những ngày đầu của chính quyền tự chủ. Các triều đại này đã xem mục tiêu tập hợp sức mạnh của toàn thể nhân dân để bảo vệ nền độc lập dân tộc là mục tiêu lớn nhất. Việc chuyển kinh đô lên vùng núi non hiểm trở, xây dựng chính quyền trung ương với chỗ dựa là quân đội vững mạnh, phát triển hệ thống quan lại vận hành quyền lực nhà nước theo khuôn phép của triều đình, bình định các thế lực cát cứ... đều nhằm hướng đến mục tiêu to lớn đó.

1.2 Triều đại Lý - Trần - Hồ (1010-1407)

Triều Lý (1010-1025). Lần đầu tiên trong lịch sử, một bộ luật thành văn - bộ

1 Đại Việt sử ký toàn thư, Dịch giả Cao Huy Giu, Nxb. Văn học, Hà Nội, 2009, tr.120

2 Đại Việt sử ký toàn thư, Sdd, tr. 114

3 Phan Huy Chú, Lịch triều hiến chương loại chí. Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2005

4 Đại Việt sử ký toàn thư, Sdd, tr. 127, 207

5 Đại Việt sử ký toàn thư, Sdd, tr. 148

Hình thư đã được ban hành năm 1042, vào đời vua Lý Thái Tông. Xuất phát từ thực tế "việc kiện tụng trong nước phiền nhiễu, quan giữ việc hình câu nệ luật văn, cốt làm khắc nghiệt, thậm chí bị oan uổng. Vua lấy làm thương xót", Nhà vua đã cho "Ban hình thư... sai trung thư sửa định luật lệnh, châm chước cho thích dụng với thời bấy giờ, chia ra môn loại, biên ra điều khoản, làm sách Hình luật của triều đại, để cho người xem dễ hiểu"⁶. Bộ Hình thư nhà Lý gồm 3 quyển, tuy sớm thất truyền, nhưng là thành tựu to lớn trong lịch sử pháp luật Đại Việt, minh chứng nhà nước phong kiến Việt Nam đã có thể có một nền pháp luật thống nhất trong cả nước, đủ khả năng để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Qua các đạo chiếu còn lại của triều Lý, pháp luật đã được xem là công cụ để nhà nước điều chỉnh các lĩnh vực quan hệ cơ bản trong xã hội. Nội dung, tính chất, vị trí cùng các nguyên tắc vận hành pháp luật của nhà nước cũng được thể hiện khá rõ. Cụ thể:

Pháp luật là phương tiện để bảo vệ quyền, lợi ích, giảm bớt sự khắc nghiệt, oan uổng vốn dễ bị các quan lại của nhà nước gây ra cho nhân dân. Điển hình là các chiếu (năm 1208, 1042) về xử phạt binh lính cướp của của dân, sẽ bị chém hoặc bị trượng; bảo vệ quyền tự do của con người như các chiếu cấm mua bán hoàng nam làm đầy tớ (năm 1042); bảo vệ thường dân trong chiến tranh (chiếu năm 1044); bảo đảm an ninh trật tự cho dân chúng trong hương ấp (chiếu năm 1128); nhà Lý cũng thường xuyên ban hành các lệnh đại xá thiên hạ như miễn thuế, miễn lao dịch, tha bổng hoặc giảm nhẹ hình phạt cho tù nhân trong những dịp nhất định...

Pháp luật triều Lý đã bước đầu quy định, đề cao trách nhiệm của quan lại trong quá trình thực hiện quyền lực: quan lại phải nghiêm chỉnh thừa hành công vụ được giao,

không được phép lợi dụng việc công để mưu lợi riêng, quan lại tham nhũng sẽ bị nghiêm trị (chiếu các năm 1042, 1130, 1044). Trách nhiệm của người dân trong việc ngăn ngừa tội phạm, tố cáo hành vi vi phạm pháp luật cũng được nhà Lý quy định khá độc đáo: 3 hộ gia đình hợp thành một bảo, mỗi bảo phải chịu trách nhiệm liên đới khi có người trong bảo phạm tội liên quan đến chứa dẫu hoàng nam làm đầy tớ, hoặc giết trâu bò. Quy định này đã thực sự mang tính giáo dục, phòng ngừa của pháp luật (chiếu 2/1043, năm 1123).

Pháp luật triều Lý thể hiện tinh thần nhân đạo, bảo vệ nhóm người yếu thế trong xã hội qua các đạo chiếu: cho phép người già 70-80 tuổi, trẻ em 10-15 tuổi, người ốm yếu nếu phạm tội trừ tội thập ác, được phép chuộc tội bằng tiền; chọn cấm quân không được chọn ở hộ cô độc (các chiếu năm 1042, 1147).

Tư tưởng đề cao pháp luật của nhà Lý còn thể hiện trong việc thực hiện, áp dụng pháp luật. Khi vừa lên ngôi, vua Lý Thái Tông đã cho xây cung Long Đức, lấy điện Diên Khánh, Quang Vũ làm nơi xử kiện và cho dân khiếu kiện, và quy định: "Từ nay ai có việc tranh kiện cho đến triều tâu bày, Vua thân xét quyết"⁷. Vua Lý Thái Tông vào năm 1029 đã cho đặt ở phía đông thềm rồng điện Văn Minh, phía tây điện Quang Vũ, hai bên hữu thềm rồng đặt lầu chuông đối nhau để "dân chúng ai có oan ức việc kiện tụng oan uổng thì đánh chuông lên"⁸. Vua Lý Thánh Tông đã từng trực tiếp chỉ đạo: "người dân không biết mà mắc phải hình pháp, ta rất lấy làm thương. Từ năm về sau, không cứ gì tội nặng nhẹ, đều nhất loạt khoan giảm"⁹. "Trẫm ở trong cung nào lò sưởi ngự, nào áo lót cầu còn rét như thế này, nghĩ đến người tù giam trong ngục, khổ sở về gông cùm, chưa biết rõ ngay gian, ... có kẻ chết không

6 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr. 186

7 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr. 239

8 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr. 269

9 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr. 196

đáng tội, trầm rất thương xót. Vậy hạ lệnh cho hữu ty phát chẩn chiêu và mỗi ngày hai lần phát cơm"¹⁰. Nhà Lý có nhiều chính sách khoan dung với kẻ phạm tội, coi tội nhân ở góc độ nào đó như là nạn nhân của xã hội, các hình phạt được cân nhắc nặng nhẹ hợp lý, nhằm để cải tạo, giáo hóa họ.

Nhà Lý còn chú trọng đến việc nâng cao ý thức, hiểu biết pháp luật cho đội ngũ quan lại trong bộ máy nhà nước. Cho rằng, việc hiểu biết pháp luật là điều kiện và tiền đề tối thiểu để có thể làm quan, thực hiện tốt trọng trách quản lý nhà nước, Nhà Lý đã đưa các kiến thức pháp luật vào thành một trong những môn, nội dung thi tuyển quan lại. Tháng 2/1077, vua Lý Nhân Tông đã hạ chiếu quy định, thi tuyển quan lại phải thi 3 môn: viết chữ, toán và pháp luật. Pháp luật còn được coi như môn học bắt buộc trong đào tạo quan lại bên cạnh các kiến thức khác¹¹.

Triều Trần (1225-1400). So với triều Lý, công việc pháp điển hóa, tập hợp hóa pháp luật ở triều Trần được chú trọng hơn. Triều Trần đã ban hành bộ Hình thư (năm 1341), cùng nhiều văn bản tập hợp hóa như: Quốc triều thông chế (1230), Quốc triều thường lễ (1230), Hoàng triều đại điển (1341), Hoàng triều Ngọc điệp (1267), Công văn cách thức (1290) cùng nhiều văn bản đơn hành của nhà vua như đạo, chiếu, lệnh quy định về các lĩnh vực hành chính, hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, tổ tụng, kinh tế...

Pháp luật triều Trần, dù chịu ảnh hưởng của pháp luật Trung Hoa, nhưng trong quá trình lập pháp, đã thể hiện sự sáng tạo, tự chủ và tinh thần độc lập dân tộc. Điều này được minh chứng một phần từ chỉ dụ của vua Trần Nghệ Tông: "Triều trước dựng nước, có luật pháp, chế độ riêng, không theo quy chế của nhà Tống. Là vì Nam, Bắc; nước nào làm chủ nước đó, không phải bắt chước nhau"¹². Hay trong một Chiếu tháng 10/1374, nhà

Trần đã cấm quân và dân không được mặc áo, chải đầu theo người phương Bắc và bắt chước tiếng nói của người các nước Chiêm Thành, Lào để giữ gìn bản sắc dân tộc.

Tư tưởng cai trị khoan hòa, lấy dân làm gốc từ thời nhà Lý, cũng như tư tưởng "khoan thư sức dân để làm kế sâu rễ bền gốc" của Trần Quốc Tuấn được nhà Trần tiếp tục xem là "thượng sách giữ nước", được vận dụng trong quá trình xây dựng pháp luật và quản lý xã hội của mình.

Pháp luật triều Trần đã kế thừa các lĩnh vực điều chỉnh cơ bản của pháp luật triều Lý, đồng thời có sự phát triển đặc biệt về lĩnh vực pháp luật dân sự. Những quy định cụ thể về cách thức thiết lập di chúc, văn khế liên quan đến mua bán ruộng đất hoặc vay mượn đã được bổ sung, phát triển. Pháp luật thời này là công cụ hữu dụng bảo vệ sở hữu tư nhân và giải quyết các tranh chấp ngày càng gia tăng trong xã hội.

Để pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh, các vi phạm được xét xử kịp thời, việc giám sát, trách nhiệm của quan lại trong việc bảo vệ pháp luật được đề cao, nhà Trần đã lập ra hệ thống các cơ quan pháp luật mang tính chuyên trách ở trung ương, như: Thẩm hình viện, Tam ty viện giữ chức năng của cơ quan tòa án, kiểm sát. Cụ thể, Thẩm hình viện có chức năng xem xét các vụ kiện tụng thành án rồi cùng với Tam ty viện định tội. Đăng văn viện (sau đổi thành Đình úy ty) là cơ quan xét xử những án tình ghi tội nặng nhằm đảm bảo sự chính xác, khách quan trong quá trình áp dụng pháp luật; Ngự sử đài là cơ quan giữ phong hóa, pháp độ, giám sát quan lại trong việc thi hành pháp luật để tránh hiện tượng lạm dụng quyền lực nhà nước. Năm 1244, Chiếu quy định cách thức thi hành các luật hình đã được ban hành, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

10 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr 194

11 Cao Văn Liên, Pháp luật các triều đại Việt Nam và các nước, Nxb. Thanh Niên, Hà Nội, 2004, tr.204

12 Đại Việt Sử ký toàn thư, Sdd, tr. 151

Trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm công vụ được đề cao đối với cả dân chúng và quan lại. Nếu như nhà Lý quy định trách nhiệm liên đới, kiểm soát đối với 1 bảo là 3 gia đình, thì đến nhà Trần mở rộng thành 10 gia đình, thậm chí còn rộng đến cả một phường, xã (như đối với tội hàng giặc mà dân hai phường Bà Điểm và Bông Hà đã phải chịu - làm lang mộc binh và suốt đời không được thi cử làm quan). Đối với hệ thống quan lại quản lý nhà nước, bên cạnh trách nhiệm công vụ, quy định quan chế (chiến năm 1246) phải gánh vác, còn phải tuân thủ Hoàng pháp của triều đình, dòng họ, để có những ứng xử phù hợp với đòi hỏi của lễ giáo phong kiến (quan lại phải tham dự đầy đủ các lễ hội thề đền Đồng Cổ: tặn trung với Vua, với xã tắc).

Có thể thấy rằng, điểm nổi bật nhất trong tư tưởng chính trị pháp lý của nhà Trần là đề cao tính nghiêm minh của pháp luật. Pháp luật với hệ thống hình phạt nặng, đa dạng, mang tính răn đe cùng quá trình thực thi pháp luật nghiêm khắc sẽ quyết định trật tự, sự vững mạnh của xã hội, củng cố mô hình trung ương tập quyền.

- **Triều Hồ** (1400-1407): Nhà Trần giai đoạn cuối, về lý thuyết vẫn duy trì mô hình cai trị tập quyền thân dân, nhưng thực tế, có nhiều mâu thuẫn với mô hình đó: vua tôi vơ vét của cải của dân, tư hữu ruộng đất phát triển mạnh, phá vỡ bộ đỡ là chế độ công về tư hữu về ruộng đất, sức mạnh của triều đình trung ương suy giảm; tư tưởng từ bi hỷ xả của đạo Phật không còn thích dụng với tình trạng bất công, rối ren của đất nước. Nhà Hồ nhân cơ hội đó đã cướp ngôi nhà Trần.

Sau khi lên ngôi, nhà Hồ đã phải đương đầu với hàng loạt khó khăn như sự sa sút về kinh tế của đất nước, năng lực quản lý của đội ngũ công chức; sự ly tán của các tầng lớp dân cư; nạn xâm lăng đe dọa; đặc biệt là "lòng dân không thuận" do sự lên ngôi không "chính danh" của nhà Hồ. Để khắc phục những hạn chế này, ban đầu, nhà Hồ về cơ bản tiếp tục cho thi hành pháp luật của các triều đại Lý - Trần để ổn định xã hội,

"phòng khi lòng dân nhớ tục cũ". Sau đó, đã dần thực hiện hàng loạt các cuộc cải cách với mục đích khôi phục sức mạnh của chính quyền trung ương, bảo vệ và phát triển đất nước. Điển hình phải kể đến những chính sách quan trọng như: chính sách hạn điền (năm 1397), chính sách hạn nô (năm 1401), các chính sách cải cách kinh tế, xã hội khác như phát hành tiền giấy, thống nhất đơn vị đo lường, đổi mới chế độ thuế khóa, chính sách về an ninh lương thực quốc gia, đồng thời cho "sửa lại luật hình", ban hành bộ Đại ngu quan chế hình luật.

Chính sách hạn điền là việc nhà nước định lượng sở hữu tư nhân về đất đai. Mỗi chủ sở hữu chỉ được sở hữu tối đa 10 mẫu ruộng (riêng đại vương, trưởng công chúa... được miễn trừ), số ruộng dôi ra cũng như số ruộng không chịu kê khai nếu bị phát hiện sẽ thuộc sở hữu công của nhà nước. Chính sách này đã làm tăng số lượng ruộng đất thuộc sở hữu nhà nước, đồng thời là cơ sở cho chính sách hạn nô. Hạn nô là hạn chế số gia nô của mỗi quý tộc, nhằm kiểm soát số đinh và ngăn chặn tình trạng nông nô hóa nông dân đang có xu hướng phát triển thời kỳ đó. Chính sách cải cách thuế khóa với mục đích tăng cường sự đóng góp của tầng lớp trung lưu, giảm bớt cho người nghèo như: tăng thuế đối với ruộng đất tư, tăng giảm mức thuế đối với từng loại đất tùy thuộc vào tính chất sử dụng, như giảm thuế chung với ruộng bãi dâu, chia ruộng bãi dâu để đánh thuế theo từng mức cao thấp khác nhau tùy thuộc vào ruộng xấu hay tốt, chỉ thu thuế đinh với những người có ruộng, còn lại nếu không có ruộng thì miễn chứ không thu đồng loạt như thời trước, đối với đàn bà góa, trẻ mồ côi thì không phải đóng thuế. Ngoài ra, nhà Hồ còn có chính sách đảm bảo an ninh lương thực quốc gia bằng cách cho xây dựng các kho "thường bình" ở địa phương, cấp tiền để mua lương thực dự trữ khi giá hạ, và bán ra khi giá lên để ổn định giá lương thực cho người dân...

Những chính sách cải cách của nhà Hồ, dù còn dang dở, chưa được lòng dân, các thế lực hưởng lợi chủ yếu vẫn là họ hàng

tôn thất nhà Hồ và tầng lớp phong kiến có của, nhưng cũng không thể phủ nhận việc nhà Hồ đã nhận thức được nguyên nhân cuộc khủng hoảng kinh tế, chính trị của nhà Trần, nhận thức được vai trò của nhà nước trong việc xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật, tiến hành các cuộc cải cách để phát triển kinh tế đất nước, ổn định đời sống nhân dân. Các cuộc cải cách kinh tế mà nhà Hồ đề ra và bước đầu thực hiện cho thấy tư tưởng về trách nhiệm của nhà nước, của người quản lý trong việc hoạch định chính sách, pháp luật nhằm phát triển kinh tế đất nước, duy trì trật tự xã hội: nhà nước, chứ không phải chủ thể nào khác, phải là chủ thể chủ yếu có trách nhiệm định hướng, giải quyết các công việc trọng đại của quốc gia.

1.3 Triều Hậu Lê (đầu thế kỷ XV đến đầu thế kỷ XVI)

Triều Hậu Lê được xem là triều đại có đời sống pháp luật phong phú nhất. Ngay từ thời Lê Thái Tổ, cùng với việc kiện toàn bộ máy nhà nước, việc xây dựng pháp luật đã rất được chú trọng. Pháp luật chính là thứ “để cho lớn nhỏ cùng ràng buộc nhau, khinh trọng cùng kiểm chế nhau. Uy quyền không bị lợi dụng, thế nước vậy là khó lay. Thành thói quen theo đạo giữ phép, không có lỗi trái nghĩa phạm hình”¹³. Pháp luật được phát huy vai trò một cách tối đa trong đời sống, hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành chiếm số lượng đáng kể, hình thức đa dạng, như: Bộ Quốc triều hình luật (Bộ luật Hồng Đức, 1428), bộ Luật thư do Nguyễn Trãi biên soạn (1440), Bộ Lê triều quan chế (1471), Thiên Nam dư hạ tập (1483), Hồng Đức thiện chính thư (1470), Quốc triều khám tụng điều lệ (1777), cùng hàng trăm văn bản pháp luật đơn hành như chiếu, chỉ, dụ, sắc, lệnh của nhà vua được ban hành.

Pháp luật, trong đời sống pháp lý của nhà Lê đã thực sự trở thành công cụ để quản lý đất nước, là phương tiện cao nhất để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của con người,

trật tự xã hội. Việc tuân thủ và thực thi pháp luật nghiêm minh được xem là thước đo đối với chất lượng của hệ thống quan chức thừa hành công vụ nhà Lê.

Hầu hết các quan hệ xã hội quan trọng đều được nhà Lê quy tắc hóa. Trong đó, nhiều quan hệ xã hội được điều chỉnh theo hướng bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của con người. Pháp luật thời kỳ này còn dung hòa được các quy tắc quản lý xã hội với phong tục tập quán, truyền thống của dân tộc. Pháp luật hình sự dù có hệ thống các hình phạt nghiêm khắc, nhưng vẫn thể hiện tinh thần nhân đạo khi đã bước đầu phân biệt được lỗi cố ý, vô ý trong quá trình xác định tính chất của hành vi cũng như truy cứu trách nhiệm hình sự; đề cao nguyên tắc “vô luật bất hình”; nhân đạo với nhóm người yếu thế trong xã hội, như miễn giảm trách nhiệm đối với người già, trẻ em, phụ nữ có thai, người tàn tật; trường hợp quan lại bạo hành, tra tấn, ngược đãi tù nhân bị nghiêm trị.

Trong lĩnh vực dân sự, pháp luật triều Lê đã thể hiện những điểm tiến bộ khi quy định về sở hữu, thừa kế, hợp đồng. Trong thừa kế, pháp luật đã ghi nhận cả quyền thừa kế của con gái, con nuôi, người vợ; trong lao động, phụ nữ được trả công ngang bằng với đàn ông: “không có sự phân biệt về tiền công nhật cho lao động đàn ông với đàn bà” (Điều 23 Quốc triều hình luật). Đây được xem là những điểm tiến bộ vượt bậc của pháp luật Hậu Lê, khi đã vượt ra khỏi định kiến Nho giáo “trọng nam khinh nữ” thông thường.

Trong lĩnh vực hôn nhân, gia đình, pháp luật Hậu Lê đã đặc biệt bảo vệ quyền lợi của người phụ nữ: họ được đảm bảo quyền về tài sản, có quyền có tài sản riêng; có quyền được bảo vệ hôn nhân; quyền được ly dị khi quyền lợi chính đáng bị xâm hại...

Trong lĩnh vực tố tụng, pháp luật Hậu Lê có sự phát triển vượt bậc. Các quy định tố tụng không chỉ được quy định tại hai chương Bộ vong và Đoán ngục của Bộ Quốc triều

13 Viện Sử học, Lê triều quan chế, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 1997, tr. 13-14

hình luật, mà còn được quy định trong riêng một bộ luật tổ tụng là Bộ Quốc triều khám tụng điều lệ. Ở góc độ tích cực nhất, pháp luật tổ tụng Hậu Lê, đặc biệt trong là Bộ Quốc triều Khám tụng điều lệ, đã có những tư tưởng cơ bản về liêm chính tư pháp. Thể hiện ở việc, Bộ luật đề cao ý thức trách nhiệm, lương tâm nghề nghiệp của các cán bộ tư pháp trong việc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, bảo vệ công lý như: yêu cầu cán bộ tư pháp giải quyết các vấn đề tố tụng phải trên tinh thần bảo vệ được cao nhất các lợi ích hợp pháp của các bên liên quan; các hành vi xâm hại đến quyền con người từ phía cán bộ tư pháp đều bị nghiêm trị (Lệ về khám tụng). Bộ luật cũng chứa đựng tinh thần đấu tranh chống tham nhũng, bảo đảm sự trong sạch của tư pháp khi quy định rõ ràng các vấn đề liên quan đến các loại án phí, có nhiều quy định nhằm hạn chế sự nhũng nhiễu từ phía cán bộ tư pháp (Lệ về tróc bắt, Lệ về tiền tạ đảm). Đặc biệt, đã có những đảm bảo cho liêm chính tư pháp khi bước đầu có cơ chế bảo đảm sự độc lập của các chủ thể tham gia tố tụng; bước đầu có cơ chế đảm bảo năng lực tiếp cận công lý cho người dân nhằm thúc đẩy trách nhiệm của cơ quan tư pháp. Cụ thể, đã có những quy định về thời hạn, thời hiệu khởi kiện, cách thức nộp đơn, cách thức khởi kiện, chống án, cách thức kiểm tra, ghi bản án, cách thức công khai bản án, quyết định sau khi xét xử; cách thức soát tụng của cơ quan tư pháp cấp trên với cấp dưới (Lệ soát tụng, Lệ kiện tụng sự ức hiếp, Lệ về tróc bắt)...

Pháp luật tạo cơ chế kiểm soát bộ máy nhà nước, quy định trách nhiệm của quan lại trong thừa hành công vụ. Việc kiểm soát, hạn chế lạm quyền, tiếm quyền trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước là tư tưởng chủ đạo của pháp luật thời Hậu Lê, nhất là ở triều đại Lê Thánh Tông. Kiểm soát quyền lực vừa là phương tiện, vừa là mục đích trong tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước. Nhà Hậu Lê đã xây dựng một cơ chế người đứng đầu nhà nước trực tiếp điều hành, kiểm soát quyền lực nhà nước, hạn chế khâu trung gian bằng cách bỏ các chức

như tể tướng, đại hành khiển. Các cơ quan quản lý được chuyên môn hóa và luôn có sự giám sát, kiểm soát, ràng buộc quyền lực hữu hiệu với nhau. Điển hình có thể kể đến hai thiết chế cơ bản là Lục Khoa giám sát Lục Bộ và Ngự sử đài giám sát quan lại cùng phong hóa pháp độ của triều đình. Trong quá trình áp dụng pháp luật, đề cao trách nhiệm cá nhân và đạo đức công vụ của người áp dụng pháp luật, đảm bảo thẩm quyền, thời hạn và trình tự áp dụng pháp luật, đề cao tính chính đáng và hợp pháp của quyết định áp dụng pháp luật thông qua việc quy định chặt chẽ thời hạn, cách thức áp dụng, cách thức ghi bản án... Đặc biệt, nhà Hậu Lê có cơ chế hạn chế quyền lực của chính nhà vua - bằng các hình thức như lập cơ quan can gián, quy định không sử dụng các quyết định nhất thời của Vua như tiền lệ...

Trong các bộ luật cơ bản của nhà Hậu Lê, trách nhiệm quan lại luôn được quy định dưới hai hình thức: một là, trách nhiệm công vụ; hai là, trách nhiệm pháp lý. Quan lại luôn phải có sự chính trực, mẫn cán, vô tư trong quá trình thực thi công vụ, đồng thời luôn phải chịu dự liệu sẵn các hậu quả pháp lý bất lợi và sẽ bị áp dụng nếu như vi phạm.

Tư tưởng đề cao vai trò của nhà nước trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, bảo vệ quyền lợi Nhân dân. Theo Lê Thánh Tông: “Lễ nghĩa để sửa tốt lòng dân, nông tang để có đủ cơm áo, hai việc cần kíp ấy của chính sự là chức trách của các thú mục...”. Các chính sách của nhà nước do đó đều trực tiếp, gián tiếp phải liên quan đến việc thực hiện mục tiêu Nhân dân no ấm, yên bình. Trách nhiệm của các thừa hiến phủ, huyện châu các xứ là “phải bỏ hết tề trước, phàm sắc lệnh của triều đình phải một lòng vâng làm, Nhân dân bị đói rét phải nhiều cách kinh lý”. Nhà nước phải nhận thức được “Đề dân được no ấm, cần bớt sự trưng thuế và cung ứng”; phải khuyến khích dân việc canh nông, đắp đê, giữ nước, bồi bổ ruộng đất, định lệ bồi đắp ruộng đất phù hợp với đồng chiêm, đồng mùa để “tiện cho dân”, để cho dân khởi đói khổ...

Nhà nước chính là chủ thể phải đảm bảo tính công khai, minh bạch của pháp luật: “Từ nay về sau, phạm có các chỉ, các lệ về việc lớn nhỏ thì bộ phụ trách, xú ty và các nha môn phủ huyện châu đều biên ra bảng treo dán lên, để cho nhân dân tuân theo mà làm”¹⁴. Pháp luật phải được xây dựng phù hợp với đạo đức, phải là công cụ để bảo vệ đạo đức: “Lấy pháp luật mà trị tội, sao bằng lấy phép mà bảo trước”¹⁵, “Người ta sợ dĩ khác giống cầm thú là vì có lễ để phong giữ. Nếu không có lễ thì bừa bãi tình dục, phóng đảng xằng bậy, không gì không làm.”¹⁶

Để pháp luật phát huy được các giá trị tự thân của nó, các hành vi vi phạm pháp luật phải bị xử lý thật thích đáng, bất kể kẻ vi phạm pháp luật ở địa vị nào, và nhiệm vụ đó nhà nước phải đảm bảo: “Đặt luật là để trừ kẻ gian, sao dung được bọn coi thường pháp luật”, “Quân pháp chỉ có một chữ không có hai”¹⁷. Thực tế chứng minh, vua Lê Thánh Tông đã cho xử lý rất nặng đối với các vụ việc mà người vi phạm là các quan chức của nhà nước. Người thi hành pháp luật là cần phải tuân thủ pháp luật trước tiên, cho nên, thời hạn phải đưa một vụ việc vi phạm pháp luật ra xử lý được quy định rất cụ thể; đặc biệt, đối với những trường hợp các cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền gây ra oan ức cho người bị áp dụng đều có quy định hướng dẫn cách giải quyết và chế tài xử lý nghiêm khắc.

Nhà Hậu Lê cũng thường đề cập đến tính công khai, minh bạch cần phải có của pháp luật: “Từ nay về sau, phạm có các chỉ, các lệ về việc lớn nhỏ thì bộ phụ trách, xú ty và các nha môn phủ huyện châu đều biên ra bảng treo dán lên, để cho nhân dân tuân theo mà làm”¹⁸. Pháp luật còn phải phù hợp với đạo đức, phải là công cụ để bảo vệ đạo

đức: “Lấy pháp luật mà trị tội, sao bằng lấy phép mà bảo trước”¹⁹, “Người ta sợ dĩ khác giống cầm thú là vì có lễ để phong giữ. Nếu không có lễ thì bừa bãi tình dục, phóng đảng xằng bậy, không gì không làm.”²⁰ Việc tôn trọng pháp luật được nhà Hậu Lê yêu cầu trở thành một thói quen, lối sống của mọi người.

1.4 Triều Nguyễn (1832-1884)

Là triều đại cuối cùng trong lịch sử phong kiến Việt Nam, trên tinh thần kế thừa những thành tựu của triều đại trước, Triều Nguyễn đã xây dựng một hệ thống chính quyền, cùng hệ thống pháp luật có quy mô lớn. Nhằm xây dựng một nền quân chủ chuyên chế với quyền lực tập trung vào nhà Vua, một bộ máy hành chính mạnh, đất nước ổn định, phát triển, nhà Nguyễn càng ý thức rõ vai trò của pháp luật trong đời sống. Công tác xây dựng pháp luật được nhà Nguyễn chú trọng, với các thành tựu điển hình như: Bộ Hoàng Việt luật lệ (1815), Hội điển toát yếu (1833), Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ (1843-1855), Minh Mệnh chính yếu, Đại Nam điển lệ toát yếu...

Hệ thống pháp luật triều Nguyễn đã tạo cơ sở cho quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc hầu hết các lĩnh vực trên toàn lãnh thổ Việt Nam. Tư tưởng đề cao pháp luật của triều Nguyễn, bên cạnh không ít điểm tương đồng với các triều đại trước, là các biểu hiện cơ bản như: phải kết hợp đức trị và pháp trị trong quá trình quản lý nhà nước, chú trọng nhất định đến các tập quán, phong tục của làng xã Việt Nam; pháp luật quy định và bảo vệ quyền lợi của nhân dân; là phương tiện quan trọng trong chế ước, hạn chế, kiểm soát quyền lực nhà nước.

- *Đề cao tư tưởng pháp trị kết hợp đức*

14 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.667

15 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.633

16 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.652

17 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.622

18 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.667

19 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.633

20 Ngô Sĩ Liên, Sđd, tr.652

trị trong quản lý xã hội. Pháp luật, với hệ thống hình phạt, theo quan điểm nhà Nguyễn không những để “răn dạy kẻ ác”, “tru diệt lòng tham”, mà còn là yếu tố chi phối hành động của nhà vua, quan lại, là “phép nước”, tránh việc “giấu diếm tư lợi”, để “nghiêm trị không tha” những hành vi vi phạm. Pháp luật còn mang tính giáo dục “Hình phạt là một công cụ dùng để giáo hóa”²¹, pháp luật phải mang nội dung nhân đạo, chứa đựng các quy định thưởng phạt rõ ràng, để tác động vào ý thức của dân, để dân tự giác thực hiện pháp luật. Pháp luật không chỉ “hợp với đời xưa” mà còn phải “châm chước việc đời nay”.

Các lĩnh vực quan hệ pháp luật trong Bộ luật Gia Long, dù được đánh giá không kế thừa hoàn toàn những tiến bộ của bộ luật Hồng Đức, nhưng cũng thể hiện rõ tinh thần nhân đạo, kết hợp pháp trị, đức trị, phong tục, tập quán dân tộc. Như trong lĩnh vực hình sự, đã quy định rõ hơn các nguyên tắc cơ bản, đã có sự phân định rõ các loại tội phạm để tiện cho việc xem xét trách nhiệm pháp lý, các nguyên tắc chiếu cố đối với nhóm người yếu thế phạm tội vẫn được duy trì. Lĩnh vực dân sự đã có sự phát triển nhất định khi quy định cụ thể hơn về việc xác định chủ sở hữu liên quan đến nhật được của roi, đồ chôn giấu (Điều 136 Bộ luật Gia Long); về hợp đồng, về trách nhiệm dân sự đã có phân loại cụ thể, phù hợp với các tiêu chuẩn đạo đức của xã hội (do vi phạm khế ước, do gây thiệt hại, do hành vi phạm tội); nhiều trường hợp chia thừa kế, Bộ luật Gia Long vẫn cho phép theo “luật cũ” mà xử.

Trong lĩnh vực tố tụng, pháp luật triều Nguyễn có đã có sự chuyên môn hóa khi toàn bộ quá trình giải quyết vụ án từ nhận đơn, điều tra, khám nghiệm, giam giữ, xét xử, thi hành án đều thuộc quyền của một nha môn. Các cấp xét xử đã được phân rõ ràng; đã bước đầu có sự phân định thẩm quyền xét xử theo loại vụ việc (việc dân và việc quân). Trách nhiệm của các cơ quan trong quá trình

tố tụng được quy định rõ nhằm hướng đến việc giải quyết nhanh chóng, hiệu quả vụ việc. Các thủ tục bắt người, giam giữ, khảo cung, xét xử, thi hành án đều có quy định rõ. Đặc biệt, pháp luật triều Nguyễn quy định trách nhiệm của quan lại trong tố tụng rất nghiêm khắc. Quan án sẽ bị nghiêm trị khi để lọt tội phạm, làm oan sai hoặc vi phạm công lý, xâm phạm đến quyền con người; 24 trường hợp về sự thêm bớt được quy định làm căn cứ để định tội quan án; đặc biệt, quan án có trách nhiệm phải biện minh cho tội nhân nếu như nhận thấy vụ việc có minh chứng có thể chứng minh tội nhân bị oan, nếu không thực hiện trách nhiệm này sẽ bị xử như tội cố ý thêm tội cho người khác...

- *Đề cao vai trò của người thực thi pháp luật.* Pháp luật muốn thực sự có hiệu quả, cần phải được sử dụng một cách thấu tình đạt lý, người sử dụng pháp luật phải có độ linh hoạt nhất định. Bởi bản thân pháp luật, vốn đã khắc nghiệt vì vẫn được đánh đồng với hình luật ở thời bấy giờ, lại còn thường lạc hậu vì “Luật theo ý đời xưa, mà lệ lại châm chước việc đời nay, thay đổi biến thông, không thể như keo gắn cột mà cố định được”, do đó, nhà Nguyễn đã chủ trương khoan dung trong việc thi hành, không quá cứng nhắc, quá phụ thuộc và các quy định cụ thể của pháp luật, mà “tình cũng nên thương, nếu theo đúng luật mà xử tử, thì đâu phải ý nghĩ thương xót được, cho phép tâu để giảm tội phạt”. Hình phạt là thứ làm cho dân sợ nhưng cái làm cho dân “biết hổ thẹn mà đổi lỗi” chính là “đức hạnh” được “dẫn đạo” đến nơi đến chốn. Pháp luật trong đời sống phải được thực thi đồng thời với các chính sách hợp lý của nhà nước. Không thể chỉ trông chờ vào sự nghiêm khắc của hình phạt do nhà nước độc quyền thi hành, mà cần phải có sự hỗ trợ của toàn xã hội, của mỗi người dân trong việc tố cáo tội phạm, chủ động bảo vệ quyền và lợi ích của mình trên cơ sở sự hỗ trợ kịp thời về vật chất của nhà nước “tiền của triều đình cốt để giữ dân,

21 Quốc Quốc sử quán triều Nguyễn, Sđd, tr.333

sau khi việc trộm cướp phát ra, sự chi phí không ít, sao bằng dự tính cách treo giải thưởng cho mọi người đều ra sức dò bắt, để có hiệu quả hết trộm yên dân”. Áp dụng hình phạt phải đúng người đúng tội, trách nhiệm phải được đặt ra trực tiếp đối với người có hành vi vi phạm, không có chuyện chịu tội thay như trước “người làm ra tội, phải chịu hình phạt, nếu mỗi việc, mỗi người cho thay nhau chịu tội thì ra tha kẻ phạm tội, mà phạt đũa vô can”²². Trách nhiệm trước pháp luật phải được đặt ra đối với mọi trường hợp, bất kể người thực hiện hành vi vi phạm đó là ai: “nếu vì con em mà không áp dụng pháp luật, thời lâu gì làm gương cho mọi người”.

- *Đề cao quyền lợi của Nhân dân.*
Trong hệ tư tưởng của nhà Nguyễn, tình yêu thương Nhân dân, tinh thần tôn trọng Nhân dân, được thể hiện khá đa diện, trước hết “Dân là gốc nước. Dân không yêu mến thì người có thể hưởng giàu sang mãi được không?”. Từ quan niệm Nhân dân là nền tảng, là hạt nhân xây dựng nên nước, Minh Mệnh đã đi đến nguyên tắc “trị nước lấy được lòng dân làm gốc”, bản thân thấy mình phải hóa thân vào dân, đặt mình vào địa vị, tình cảm của dân “yêu cái dân yêu, ghét cái dân ghét” “người làm chính trị không thể trái ý muốn của dân”²³. Từ việc nhận thức đúng vai trò của quần chúng nhân dân, Minh Mệnh xác định và hướng đến giải quyết một vấn đề mang tính bản ngã luận đó là: “Dân lấy việc ăn làm lớn nhất”²⁴, cho nên, mọi việc quốc gia đại sự, cuối cùng là để nhân dân được no ấm, đây là mục đích sống còn và là tiền đề để phát triển đất nước: “Nếu cứ ngồi nhìn dân kêu đói thì kho tàng chứa đầy để làm gì?”, “Điều đáng lo ấy là lo dân ta đói kém thôi”. Do vậy, ông chủ trương phải củng cố và phát triển dân sinh “gốc của việc dân sinh là làm ruộng, siêng năng cấy gặt, thu được mùa to”²⁵.

- *Pháp luật là đại lượng cơ bản để chế ước, hạn chế, kiểm soát quyền lực nhà nước.*
So với thời Hậu Lê, việc chế ước, kiểm soát quyền lực được nhà Nguyễn phát triển và thi hành triệt để hơn với các thiết chế hoàn thiện hơn. Các cuộc cải cách đã diễn ra khá triệt để. Ở Trung ương, Minh Mệnh quy định cụ thể về chế độ, chức trách của quan lại, về nhiệm vụ cơ bản của 6 bộ, quy định cụ thể 6 khoa (do cấp sự trung đứng đầu) tương ứng bên cạnh 6 bộ (Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình, Công) và 6 tự (do tự khanh đứng đầu). Đây là các cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp trước vua. Hai cơ quan giúp việc quan trọng cho vua là Viện Cơ mật và Nội các (dưới thời Gia Long là Văn thư phòng) vẫn được duy trì. Đặc biệt, ở trung ương, tổ chức các cơ quan cao cấp là Đô sát viện phụ trách việc kiểm sát (phát hiện, tâu lên vua những việc làm của các bộ không đúng quy tắc, lễ nghi, có quyền buộc tội những việc làm không đúng của hoàng thân và quan lại ở trung ương và địa phương²⁶) và Đại lý tự phụ trách việc xét xử, hai cơ quan này kết hợp với bộ Hình thành Tam pháp ty. Tam pháp ty có trụ sở là Công chính đường với nhiệm vụ là nhận đơn, bàn luận và trình vua, sau khi có chỉ thị của vua thì phân bổ việc thi hành cho các cơ quan tương ứng. Bên cạnh các cơ quan này, còn có những viên quan khâm sai, kinh lược làm nhiệm vụ thanh tra tình hình ở các địa phương để phục vụ nhà vua trong việc cai trị đất nước.

Tuy không hoàn toàn giống nhau, nhưng tựu chung lại, các triều đại phong kiến Việt Nam đều đã nhận thấy vai trò to lớn của pháp luật, đều xem pháp luật là công cụ quan trọng để xây dựng, tổ chức và vận hành bộ máy chính quyền; bảo vệ quyền, lợi ích của nhân dân và đặc biệt là kiểm soát, nâng cao hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước, nâng cao trách nhiệm của đội ngũ

22 Quốc sử quán triều Nguyễn, Sdd, tr. 352

23 Đại Nam Thực lục chính biên, Sdd, tập IX, tr.67

24 Đại Nam Thực lục chính biên, Sdd, Tập XII, tr. 91

25 Quốc sử quán triều Nguyễn, Sdd, tập 2, tr. 61

26 Vũ Thị Phụng, Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2007, tr.135

quan lại trong quá trình thực thi công vụ. Vậy, những yếu tố nào được xem là có vai nền tảng của tư tưởng chính trị pháp lý này?

2. Nền tảng tư tưởng đề cao pháp luật của các triều đại phong kiến Việt Nam

Việc nhận thức, đề cao vai trò của pháp luật trong các triều đại phong kiến Việt Nam không phải trong một sớm một chiều, mà được bồi đắp, tác động từ không ít các yếu tố mang tính nền tảng như:

- Bối cảnh chính trị, kinh tế - xã hội Đại Việt sau khi giành chính quyền độc lập, tự chủ và yêu cầu khách quan trong quản lý, phát triển đất nước của các triều đại phong kiến Việt Nam.

Chiến thắng Bạch Đằng lừng lẫy năm 938 đã mở ra cho dân tộc Việt Nam một thời kỳ mới: thời kỳ xây dựng, bảo vệ và phát triển chính quyền phong kiến tự chủ, độc lập. Tuy nhiên, sau hơn 1.000 năm Bắc thuộc, di sản để lại cho Đại Việt không chỉ là sự lạc hậu, kém phát triển về kinh tế, sự phức tạp, lai nhập về văn hóa, nguy cơ ngoại xâm vẫn luôn rình rập mà còn là cả hệ thống các quan hệ xã hội đa dạng, mâu thuẫn, xu hướng cát cứ phát triển.

Công việc trọng đại mà các nhà nước buổi đầu tự chủ phải gánh vác là bằng mọi giá giữ vững độc lập, tự chủ, từng bước xây dựng nhà nước quân chủ trung ương tập quyền, xây dựng nền văn hóa mang tính dân tộc. Các lĩnh vực quan hệ xã hội cần được điều chỉnh theo hướng tăng cường sự thống nhất, đoàn kết các thành phần dân cư trong xã hội, nhằm tập trung và phát huy được cao nhất sức mạnh toàn dân trong việc giành và giữ chính quyền. Kế đó, quyền lực nhà nước phải được duy trì trên cơ sở tập trung sức mạnh vào Nhà vua và chính quyền triều đình trung ương, nhằm từng bước trấn áp và hạn chế các thế lực phong kiến cát cứ, xây dựng một xã hội có trật tự, kỷ cương đáp ứng nhu cầu và nguyện vọng của Nhân dân - những con người vốn đã cùng các triều đại nếm mật, nằm gai trong quá trình đánh đuổi giặc ngoại xâm.

Bên cạnh đó, là áp lực trong việc thực hiện các chức năng xã hội của Nhà nước như đắp đê, trị thủy, khắc phục những hạn chế do yếu tố địa hình ven biển, dốc, nhiều sông ngòi mang lại. Theo đó, công việc đắp đê trị thủy và chống giặc ngoại xâm là những chức năng thường xuyên và đặc biệt quan trọng của Nhà nước Việt Nam. Muốn thực hiện được các chức năng xã hội quan trọng này, phải tập hợp được sức mạnh của đông đảo quần chúng. Nhà nước phải trở thành một chủ thể thay mặt xã hội, đại diện cho toàn thể xã hội để giải quyết các vấn đề trọng đại đó trên cơ sở sự ủng hộ, đồng lòng của Nhân dân. Vậy nên, nhiều nhà nước phong kiến đã lấy việc đảm bảo sự đồng thuận, niềm tin trước Nhân dân thành một mục tiêu của Nhà nước. Nhân dân trở thành chủ thể để đánh giá về hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Việc hiện thực hóa các chức năng xã hội trở thành một áp lực lên Nhà nước. Do đó, Nhà nước không thể không tính đến các cách thức để tăng cường hiệu quả hoạt động đồng thời kiểm soát và hạn chế sự lạm dụng quyền lực.

Và chỉ có pháp luật, với các đặc trưng vốn có của nó, mới thực sự là công cụ cơ bản giúp các triều đại tổ chức lại xã hội, đồng thời giải quyết tất cả các yêu cầu khách quan của xã hội Đại Việt những ngày đầu dựng nước, bảo vệ chính quyền.

- Sự thấm nhuần lý thuyết Đức trị và Pháp trị trong quá trình cai trị của các triều đại phong kiến

Nho giáo (đức trị), với các tư tưởng dân vi bản, tôn quân quyền, pháp tiên vương, hay chính danh đã là những tiền đề quan trọng cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Pháp giáo (pháp trị) là tư tưởng cai trị, quản lý nhà nước bằng pháp luật, pháp luật là công cụ làm nên trật tự và bình đẳng trong xã hội. Bậc làm vua phải thấu tóm quyền lực nhà nước bằng các thuật của mình trong các lĩnh vực như tổ chức bộ máy nhà nước, kiểm tra giám sát, thưởng phạt, dùng người... để có thể đảm bảo cho pháp luật được thi hành trong cuộc sống.

Quá trình vận dụng các lý thuyết Đức trị và Pháp trị của Trung Quốc đã cho thấy những hạn chế của chính chúng nếu vận dụng đơn lẻ, máy móc vào xã hội. Nho giáo với chủ trương đức trị đã không thể điều hòa nổi những mâu thuẫn khốc liệt trong xã hội Tây Chu do phân phong ruộng đất và cát cứ; ngược lại, sự tàn bạo, hà khắc của lý thuyết pháp trị được vận dụng triệt để trong nhà Tần đã làm cho nhà Tần nhanh chóng bị diệt vong, lý thuyết pháp trị bị nghi ngờ. Điều này được nhà Đông Hán, và hầu hết các triều đại tiếp sau của Trung Quốc rút kinh nghiệm, tiến hành chính sách cai trị mềm dẻo, có sự kết hợp cả hai yếu tố Đức trị và Pháp trị.

Dân tộc Đại Việt nằm dưới ách cai trị của các triều đại Trung Quốc hơn 10 thế kỷ, nên đã vừa thụ động, vừa chủ động tiếp nhận các lý thuyết cai trị này. Và theo thời gian, sự kết hợp Đức trị với Pháp trị trong quá trình xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước đã được thâm nhuần, vận dụng đầy sáng tạo, linh hoạt trong đời sống pháp lý của các vương triều phong kiến Việt Nam. Có thể thấy, đặc biệt là ở triều Hậu Lê, triều Nguyễn, Đức trị và Pháp trị đã trở thành nền tảng tư tưởng của nhà nước trong quá trình quản lý xã hội, chi phối mọi quan hệ cơ bản trong xã hội, từ cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, tiêu chuẩn, đến cơ chế chịu trách nhiệm của những người thừa hành công vụ,... Đây cũng chính là yếu tố tác động đến quan niệm về nội dung cũng như cách thức vận hành, sử dụng pháp luật trong thực tiễn của pháp luật phong kiến Đại Việt.

- Sự ảnh hưởng mạnh mẽ của các phong tục, tập quán, truyền thống đạo lý tốt đẹp của dân tộc Việt Nam trong đời sống pháp lý.

Dễ nhận thấy, nội dung của pháp luật phong kiến Việt Nam không chỉ là các quy tắc, mà còn thể hiện sự kết hợp, tôn trọng, phát huy tác dụng điều chỉnh của các phong tục, tập quán, truyền thống đạo lý tốt đẹp của dân tộc Việt Nam. Điều này do chính

yếu tố sự ảnh hưởng của các phong tục, tập quán, truyền thống đạo lý của dân tộc Việt Nam đem đến cho pháp luật.

Sở dĩ có yếu tố nền tảng này là vì: làng, xã Việt Nam là những đơn vị tự cư tự nhiên được hình thành trong quá trình phát triển của công xã thị tộc huyết thống. Sự cố kết làng xã đã trở thành truyền thống do đặc thù sản xuất nông nghiệp lúa nước và yêu cầu khách quan của lịch sử dựng nước và giữ nước Việt Nam. Các phong tục, truyền thống của làng xã mang lại đã giúp giải quyết được một phần không nhỏ các quan hệ trong xã hội, đồng thời tạo thành nét riêng khác cho pháp luật Việt Nam. Do đó, việc pháp luật phong kiến Việt Nam chứa đựng và phát huy vai trò của phong tục, tập quán là một cách để giai cấp thống trị nâng cao chất lượng của pháp luật. Đồng thời, thông qua đó, chính quyền phong kiến muốn kiểm soát, hạn chế quyền lực nhà nước, đặc biệt ở cấp xã nhằm thay đổi thực tế này.

3. Giá trị hiện đại của tư tưởng đề cao pháp luật trong quản lý nhà nước và xã hội

Trước hết giá trị từ quan niệm pháp luật là đại lượng cơ bản để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người dân, bảo đảm quyền con người. Tư tưởng này đã có tác động nhất định lên cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong lịch sử. Pháp luật đề cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc đảm bảo quyền và lợi ích của Nhân dân, xem việc chăm lo, bảo vệ nhân dân là mục đích cao nhất trong hoạt động của nhà nước. Theo đó, mọi chính sách pháp luật cần phải xuất phát từ con người, hướng đến bảo vệ con người; việc xây dựng chính sách, pháp luật phải có sự tham gia của Nhân dân.

Tư tưởng quản lý nhà nước, xã hội bằng pháp luật kết hợp với đạo đức mà không ít triều đại trong lịch sử phong kiến Việt Nam đã thực hành cũng là một định hướng quan trọng trong quá trình quản lý xã hội, xây dựng nhà nước pháp quyền. Tư

tướng này không chỉ có giá trị ở chỗ nó đề cao sự kết hợp hài hòa giữa pháp luật và đạo đức trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, ở yêu cầu về các giá trị đạo đức trong pháp luật mà còn nhấn mạnh đến các "khoảng trống" cần thiết mà pháp luật cần phải có để đạo đức có thể phát huy hết vai trò của nó trong đời sống xã hội. Ở một góc độ nào đó, đây cũng chính là yêu cầu về việc mở rộng phạm vi trách nhiệm thụ động của Nhà nước trước việc hiện thực hóa các quyền cơ bản của con người.

Pháp luật phải là công cụ cơ bản để hạn chế, kiểm soát và giám sát quyền lực nhà nước. Tư tưởng hiện đại này đã được thể hiện khá cụ thể trong không ít triều đại phong kiến Việt Nam. Hạn chế, kiểm soát quyền lực để chống lạm quyền, tiếm quyền, nâng cao hiệu quả hoạt động của nhà nước và cũng chính là để bảo vệ tính thống nhất của quyền lực vào Nhân dân. Nhân dân là gốc của quyền lực, hay quyền lực nhân dân là tối cao chỉ có thể thành hiện thực khi quyền lực nhà nước bị hạn chế, kiểm soát. Do đó, cách thức tổ chức nhà nước nào có lợi cho việc bảo vệ quyền lực nhân dân nhất, hạn chế được sự vượt quyền của nhà nước nhất sẽ phải là cách thức tổ chức được lựa chọn. Nhân dân trao quyền cho các cơ quan nhà nước, với các chức năng, nhiệm vụ khác nhau, có thể giám sát, kiểm soát được nhau, và để cùng thực hiện hiệu quả quyền lực nhà nước chính là một yêu cầu mang ý nghĩa khách quan.

Tư tưởng đề cao trách nhiệm trực tiếp và liên đới của các cơ quan công quyền trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước cũng là một tư tưởng có giá trị lớn. Hiếm thấy trong hệ thống pháp luật thực định nào, vẫn đề trách nhiệm công vụ, trách nhiệm pháp lý cá nhân lại được đề cập mạnh mẽ như các triều vua thời đầu Hậu Lê, và thời nhà Nguyễn. Hầu hết trong những văn bản pháp luật quan trọng như Bộ Quốc triều hình luật,

Bộ Quốc triều khám tụng điều lệ, bộ Hoàng Việt luật lệ, các quy định liên quan đến trách nhiệm công vụ đều dự liệu kèm theo trách nhiệm pháp lý cá nhân của công chức thừa hành nếu vi phạm, thậm chí còn được nhấn mạnh như bộ phận chính của quy phạm pháp luật.

Tư tưởng về pháp luật và hoạt động thực thi pháp luật tố tụng cũng là một trong những tư tưởng có ý nghĩa lớn. Tinh thần pháp luật tố tụng mà các triều đại phong kiến Việt Nam mang lại, đó là: đã đưa ra một hệ các quy tắc tố tụng để cán bộ tư pháp chỉ được phép thực hiện trong phạm vi đó, không được vượt quá, và phải luôn thể hiện trách nhiệm bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của con người, đặc biệt là nhóm người yếu thế trong tố tụng.

Tinh thần này của pháp luật tố tụng thời phong kiến có những điểm vượt thời đại, thể hiện ở cả nội dung và cách thức xây dựng. Nội dung pháp luật tố tụng đã tập trung vào trách nhiệm của nhóm chủ thể có thẩm quyền, gồm cả trách nhiệm công vụ và trách nhiệm pháp lý. Hai loại trách nhiệm này luôn được đặt trong tương quan với quyền lợi của các bên tham gia tố tụng, của con người nói chung. Các quy định phần lớn thiết kế theo mô thức đưa ra cách thức xử sự, dự liệu cụ thể chế tài xử lý vi phạm đối với các cán bộ tư pháp trong quá trình tố tụng như một đảm bảo cho hiệu quả và hiệu lực của pháp luật. Sự độc đáo và tài tình này của các nhà lập pháp phong kiến, mà điển hình là triều Hậu Lê và triều Nguyễn đã làm cho pháp luật tố tụng hình sự thực sự mang tinh thần pháp quyền, thể hiện đúng thiên chức của nó, như lời chỉ dụ của vua Lê Hiển Tông khi ban hành Bộ Quốc triều hình luật: “liên quan đến việc kiện tụng cốt ở chỗ trong sạch và giảm bớt... nhằm dùng chính sự để công bằng về lý trong các việc kiện tụng, khiến dân có chỗ nương nhờ”²⁷ ■

BÀN VỀ VẤN ĐỀ MIỄN TRỪ ĐỐI VỚI CÁC THỎA THUẬN HẠN CHẾ CẠNH TRANH

TRONG DỰ THẢO LUẬT CẠNH TRANH

Phạm Hoài Huấn*

* Th.S. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: miễn trừ các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, Luật Cạnh tranh năm 2004

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 19/03/2018

Biên tập : 09/04/2018

Duyệt bài : 16/04/2018

Article Infomation:

Keywords: exemption of competition restriction agreements, Competition Law of 2004

Article History:

Received : 19 Mar. 2018

Edited : 09 Apr. 2018

Approved : 16 Apr. 2018

Tóm tắt:

Trong tương quan so sánh với Luật Cạnh tranh năm 2004, vấn đề miễn trừ đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (thỏa thuận) được quy định trong Dự thảo sửa đổi Luật Cạnh tranh ngày 05/03/2018 có nhiều thay đổi (Dự thảo)¹. Bên cạnh đó, Dự thảo còn có một số vấn đề cần tiếp tục được hoàn thiện, trong đó có quy định về vấn đề miễn trừ đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh.

Summary:

In comparison with the Competition Law of 2004, the matter of exemptions to competition restriction agreements (“the agreements”) is contained in the revised Bill of the Competition Law of March 5, (the Bill of law). In addition, the Bill of law has some issues that need to be further improved, including the provisions on exemptions to restrictive competition agreements.

1. Dẫn nhập

Các thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh không phải lúc nào cũng gây nên những tổn hại đến cạnh tranh và người tiêu dùng. Trong những trường hợp nhất định, các thỏa thuận này có thể mang lại giá trị thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường. Một trong những khía cạnh tích cực của các thỏa

thuận thúc đẩy cạnh tranh là các thỏa thuận về nghiên cứu và phát triển sản phẩm mới. Chi phí nghiên cứu và phát triển (R&D), đặc biệt là tạo ra những sản phẩm mang tính đột phá, thường là rất lớn. Chi phí lớn và rủi ro cao chính là một trong những thách thức lớn nhất của hoạt động R&D. Thế nên, việc từng doanh nghiệp riêng lẻ thực hiện hoạt

¹ Dự thảo lần 4: <http://duthaonline.quochoi.vn>

động này mang tính độc lập xét về khía cạnh kinh tế là không hiệu quả. Đó cũng chính là lý do thúc đẩy các doanh nghiệp thỏa thuận cùng thực hiện các hoạt động R&D. Thực tiễn pháp luật cạnh tranh các nước luôn coi các thỏa thuận nghiên cứu và phát triển sản phẩm là các thỏa thuận thúc đẩy cạnh tranh hoặc sẽ dành cho các thỏa thuận này sự miễn trừ².

Tuy vậy, không phải thỏa thuận nào cũng thúc đẩy cạnh tranh một cách rõ ràng như các thỏa thuận R&D. Trên thực tế, các thỏa thuận từ chối giao dịch với đối thủ là một trong những thỏa thuận gây nhiều tranh cãi nhất trong quá trình thực thi. Theo đó, vẫn có nhiều ý kiến khác nhau liên quan đến việc nên coi các thỏa thuận từ chối giao dịch với đối thủ là các thỏa thuận vi phạm pháp luật cạnh tranh một cách mặc nhiên nên áp dụng nguyên tắc lập luận hợp lý khi xử lý³.

Học giả Herbert Hovenkamp đã đưa những lập luận thuyết phục liên quan đến việc kiểm soát hành vi thỏa thuận từ chối giao dịch. Giả định rằng có ba doanh nghiệp cùng nhau thực hiện một dự án R&D, từ đầu họ đã mời doanh nghiệp thứ tư tham gia, nhưng doanh nghiệp này không đồng ý. Do đó, dự án chỉ bao gồm ba doanh nghiệp. Sau đó, dự án nghiên cứu thành công bắt đầu phát huy giá trị thương mại. Tại thời điểm này, doanh nghiệp thứ tư muốn được tham gia vào quá trình này, thì cả ba doanh nghiệp trên đã đồng loạt từ chối không cho doanh nghiệp thứ tư tham gia⁴. Bản chất của các hoạt động R&D là những hoạt động đầu tư nghiên cứu mang tính mạo hiểm. Mấu chốt của quá trình này chính là đối mặt với rủi ro trong quá trình đầu tư để được hưởng lợi từ sản phẩm mới sẽ mang tính đột phá hoặc tỷ suất lợi nhuận cao trong tương lai. Cho nên, nếu buộc các doanh nghiệp phải cho phép

doanh nghiệp thứ tư tham gia vào quá trình sản xuất sản phẩm mới sẽ là bất công cho các doanh nghiệp đã đối diện với rủi ro từ đầu và cho phép doanh nghiệp thứ tư trục lợi từ rủi ro của các doanh nghiệp khác một cách bất chính. Trong hướng dẫn về chính sách thực thi pháp luật cạnh tranh quốc tế được ban hành năm 1998, Bộ Tư pháp Hoa Kỳ cũng nhấn mạnh đến khía cạnh này liên quan đến các thỏa thuận từ chối giao dịch. Theo đó, việc buộc các liên doanh phải mở ra cơ hội để các đối thủ cạnh tranh có thể trở thành thành viên của liên doanh (hoặc cấp license của các sản phẩm R&D của liên doanh cho các doanh nghiệp đang muốn sở hữu license) sẽ làm giảm đi động cơ của các liên doanh trong R&D.

2. Vấn đề miễn trừ đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong pháp luật nước ngoài

Như trên đã đề cập, có những thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (HCCT) có hại cho cạnh tranh và người dùng. Nhưng cũng có những thỏa thuận như thỏa thuận về R&D là những thỏa thuận mang giá trị thúc đẩy cạnh tranh. Đồng thời, cũng có những thỏa thuận mang tính chất phản cạnh tranh, nhưng dưới những điều kiện nhất định, các thỏa thuận này lại phát huy giá trị thúc đẩy cạnh tranh. Cho nên, nhằm mục đích tạo tính hiệu quả của hoạt động kiểm soát các thỏa thuận HCCT, trên thực tế, pháp luật cạnh tranh các nước phân các tiêu chí miễn trừ thành ba nhóm:

Nhóm thứ nhất: các quy định miễn trừ áp dụng tự động

Các quy định miễn trừ được áp dụng tự động có nghĩa là khi doanh nghiệp thực hiện các thỏa thuận, nhưng theo quy định của pháp luật cạnh tranh nó được xác định là các thỏa thuận có giá trị thúc đẩy cạnh

2 Alison Jones, Brenda Sufrin (2011), EU Competition law: Text, cases, and materials, 4th Edition, Oxford University Press, trang 253.

3 Các thỏa thuận từ chối giao dịch với đối thủ đôi khi còn được gọi là tẩy chay. Trong bài viết này, hai thuật ngữ này được hiểu với cùng một nghĩa.

4 Herbert Hovenkamp (2005), Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, 3rd Edition, Thomson/West, trang 207.

tranh một cách mặc nhiên. Cơ quan cạnh tranh không cần phải xem xét các khía cạnh có lợi hay tác động phân cạnh tranh của thỏa thuận. Theo pháp luật cạnh tranh của Liên minh châu Âu⁵, các thỏa thuận về R&D là thỏa thuận được miễn trừ tự động⁶. Theo đó, căn cứ vào Điều 81 (3) của Hiệp định, các điều khoản của Quy chế này, tuyên bố rằng Điều 81 (1) sẽ không áp dụng đối với các thỏa thuận giữa hai hoặc nhiều bên (sau đây gọi là các bên) liên quan đến các điều kiện mà các bên đó theo đuổi: (i) cùng nhau nghiên cứu và phát triển các sản phẩm hoặc quy trình và cùng khai thác các kết quả của nghiên cứu và phát triển đó; (ii) cùng nhau khai thác các kết quả nghiên cứu và phát triển các sản phẩm hoặc quy trình mà họ đã cùng nhau nghiên cứu và phát triển trước đó; hoặc là (iii) cùng nhau nghiên cứu và phát triển chung các sản phẩm hoặc quy trình nhưng không bao gồm khai thác chung kết quả.

Miễn trừ này sẽ được áp dụng trong trường hợp các thỏa thuận đó (dưới đây gọi là "các thỏa thuận nghiên cứu và phát triển") có những hạn chế về cạnh tranh thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 81(1)⁷.

Nhóm thứ hai: miễn trừ áp dụng theo ngưỡng thị phần

Thị phần là một trong những cơ sở quan trọng để đánh giá sức mạnh thị trường của một hoặc một nhóm các doanh nghiệp

trên thị trường liên quan. Theo pháp luật cạnh tranh của Liên minh châu Âu, đa số các quy định miễn trừ đều sử dụng ngưỡng thị phần làm cơ sở để xem xét⁸. Theo Quyết định số 330/2010 của Ủy ban châu Âu ngày 20/4/2010 về việc áp dụng Điều 101(3) của TFEU về việc phân loại các thỏa thuận theo chiều dọc và các hành vi phối hợp hành động thì ngưỡng thị phần để xem xét áp dụng đó là không vượt quá 30%: "Nếu thị phần của mỗi bên tham gia thỏa thuận không vượt quá 30% trên thị trường liên quan, các thỏa thuận theo chiều dọc không bao hàm một số loại HCCT nghiêm trọng, thường dẫn đến việc cải tiến sản xuất hoặc phân phối và mang lại lợi ích cho người dùng"⁹.

Theo Quyết định số 2659/2000 của Ủy ban châu Âu ngày 29/11/2000 về việc áp dụng Điều 81(3) Hiệp định nhằm phân loại các thỏa thuận nghiên cứu và phát triển thì vấn đề miễn trừ chỉ áp dụng đối với thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh khi thị phần không vượt quá 25% trên thị trường liên quan¹⁰. "Trường hợp hai hoặc nhiều bên tham gia là các đối thủ cạnh tranh, vấn đề miễn trừ theo Điều 1 sẽ được áp dụng cho giai đoạn được quy định tại khoản 1 chỉ khi, vào thời điểm ký kết thỏa thuận về nghiên cứu và phát triển thị phần kết hợp của các bên không vượt quá 25% trên thị trường liên quan cho các sản phẩm có khả năng được cải thiện hoặc thay thế bằng các sản phẩm theo hợp đồng"¹¹.

5. Cần lưu ý là, các quy định về thỏa thuận HCCT được quy định tại Điều 81 (3) của Hiệp định về Liên minh châu Âu (Treaty on European Union). Tuy vậy, đến năm 2007 Hiệp định này được thay thế bằng Hiệp định quy định về Chức năng của Liên minh châu Âu (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU), được ký tại Lisbon. Các nguyên tắc về thỏa thuận HCCT vẫn được giữ nguyên trong TFEU, ngoại trừ vị trí của quy định được thay đổi từ Điều 81(3) thành 101(3).

6. European Commission, Commission Regulation (EC) No. 2659/2000 ngày 29/11/2000 về việc áp dụng Điều 81(3) của Hiệp định về nhóm các thỏa thuận nghiên cứu và phát triển. Có thể tải về từ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32000R2659> Truy cập ngày 06/03/2018. Văn bản này, đến nay được thay thế bởi Commission Regulation (EU) No 1217/2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of research and development agreements nhưng tinh thần của hướng dẫn vẫn được giữ nguyên.

7. Khoản 1 Điều 1 Regulation No. 2659/2000.

8. Alison Jones, Brenda Sufrin (2011), EU Competition law: Text, cases, and materials, 4th Edition, Oxford University Press, trang 255.

9. European Commission (2010), Regulation No. 330/2010, đoạn 8, Có thể tải về từ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:102:0001:0007:EN:PDF> Truy cập ngày 08/05/2017

10. European Commission (2000), Regulation No. 2659/2000.

11. European Commission (2000), Regulation No. 2659/2000, khoản 2 điều 4, có thể tải về từ <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65d75346-c14d-4074-9be9-b281bf03a62c/language-en> Truy cập ngày 08/05/2017.

Nhóm thứ ba: Các thỏa thuận HCCT nghiêm trọng

Các thỏa thuận ấn định giá, phân chia thị trường, sản lượng và thông đồng trong đấu thầu là những thỏa thuận được các nước xếp vào nhóm các thỏa thuận nghiêm trọng¹². Lịch sử phát triển và kinh nghiệm thực thi pháp luật đã chỉ ra rằng, các thỏa thuận này gây tổn hại nghiêm trọng cho cạnh tranh và không có bất kỳ cơ sở nào để lý giải cho hành vi này¹³. Cho nên, ngoài việc áp dụng nguyên tắc vi phạm mặc nhiên để xử lý thì các thỏa thuận này cũng sẽ mặc nhiên không được hưởng miễn trừ (illegal perse).

Tuy vậy, cần phải thấy rằng, mặc dù chia thành các nhóm như trên, nhưng trên thực tế, các cơ quan cạnh tranh luôn có quyền xem xét hoặc rút lại các quyết định cho hưởng miễn trừ trước đó khi bối cảnh không còn phù hợp. Nguyên tắc mang tính phổ biến là việc áp dụng miễn trừ luôn mang tính có điều kiện và luôn luôn có thời hạn. “Ủy ban châu Âu có thể rút lại các quyết định cho hưởng miễn trừ nếu họ phát hiện trong bất kỳ thỏa thuận cụ thể nào, quyết định hoặc các hành động phối hợp của các doanh nghiệp mà Ủy ban đã ra quyết định cho hưởng miễn trừ trước đó không còn phù hợp với Điều 101(3) TFEU”¹⁴

3. Vấn đề miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong Dự thảo Luật Cạnh tranh

Theo quy định tại Điều 14 của Dự thảo, các thỏa thuận HCCT quy định tại Điều 12 có thể được miễn trừ có thời hạn nếu đáp ứng một trong các điều kiện sau đây và có lợi cho người tiêu dùng:

a) Tác động thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật,

công nghệ, nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ;

b) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế;

c) Thúc đẩy việc áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn chất lượng, định mức kỹ thuật của chủng loại sản phẩm;

d) Thỏa thuận các điều kiện thực hiện hợp đồng, giao hàng, thanh toán nhưng không liên quan đến giá và các yếu tố của giá.

Cách tiếp cận của Dự thảo trong việc kiểm soát đối với các Thỏa thuận HCCT đã có nhiều khác biệt so với Luật Cạnh tranh năm 2004 (Luật Cạnh tranh). Theo đó, Ban soạn thảo đã chọn cách tiếp cận phù hợp với thông lệ quốc tế khi tiến hành phân loại nhóm các Thỏa thuận HCCT nghiêm trọng và đường lối xử lý đối với các Thỏa thuận nghiêm trọng này là cấm mà không cần quan tâm đến yếu tố thị phần¹⁵. Chúng tôi đánh giá đây là điểm tiến bộ của Dự thảo so với Luật Cạnh tranh. Cụ thể, theo quy định tại Điều 9 Luật Cạnh tranh, các thỏa thuận như thỏa thuận ấn định giá hàng hoá, dịch vụ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, thỏa thuận phân chia thị trường, Thỏa thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ được xác định là các thỏa thuận không gây HCCT nghiêm trọng. Nên hệ quả của nó là các thỏa thuận này chỉ bị cấm khi thị phần kết hợp của các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận đạt 30% trên thị trường liên quan và có thể được hưởng miễn trừ¹⁶.

Tuy vậy, quy định về miễn trừ của Dự thảo thì lại không nhất quán. Cụ thể, Điều 14 quy định một cách chung chung rằng:

“Thỏa thuận HCCT quy định tại Điều

12 Thuật ngữ hay sử dụng là hard core cartel.

13 OECD, What are cartels and how do they affect consumers? Nguồn: <http://www.oecd.org/competition/cartels/> Truy cập ngày 06/03/2018.

14 Alison Jones, Brenda Sufrin (2011), EU Competition law: Text, cases, and materials, 4th Edition, Oxford University Press, trang 255.

15 Khoản 1 Điều 12 Dự thảo.

16 Điều 9, Điều 10 Luật Cạnh tranh.

12 của Luật này có thể được miễn trừ có thời hạn nếu đáp ứng một trong các điều kiện sau đây và có lợi cho người tiêu dùng”¹⁷.

Trong khi đó, so sánh với cách quy định của Luật Cạnh tranh về vấn đề miễn trừ đối với các thoả thuận HCCT, chúng ta thấy cách tiếp cận là khá tương đồng. Cụ thể:

1. Thoả thuận HCCT quy định tại khoản 2 Điều 9 của Luật này được miễn trừ có thời hạn nếu đáp ứng một trong các điều kiện sau đây nhằm hạ giá thành, có lợi cho người tiêu dùng:

a) Hợp lý hoá cơ cấu tổ chức, mô hình kinh doanh, nâng cao hiệu quả kinh doanh;

b) Thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, nâng cao chất lượng hàng hoá, dịch vụ;

c) Thúc đẩy việc áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn chất lượng, định mức kỹ thuật của chủng loại sản phẩm;

d) Thống nhất các điều kiện kinh doanh, giao hàng, thanh toán nhưng không liên quan đến giá và các yếu tố của giá;

đ) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ và vừa;

e) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế¹⁸.

Như vậy, có thể thấy bản chất của hai quy định trong Dự thảo và Luật Cạnh tranh là tương đồng. Điều này là một khiếm khuyết cần được khắc phục. Bởi lẽ, như đã phân tích trên đây, các thoả thuận HCCT nghiêm trọng luôn bị xử lý theo nguyên tắc *illegal per se*.

4. Những đề xuất, kiến nghị

Cơ sở kinh tế của vấn đề miễn trừ luôn là đánh giá tương quan giữa các yếu tố có lợi và khía cạnh gây hại của Thoả thuận. Các yếu tố như giá cả, sản lượng, phân chia thị

trường và thông đồng trong đấu thầu luôn là các yếu tố cơ bản mà các doanh nghiệp trong thị trường cạnh tranh quan tâm. Các yếu tố này một khi bị kiểm soát bởi doanh nghiệp, sẽ gây ra tổn hại đến quyền lợi của người tiêu dùng cũng như ảnh hưởng đến tính hiệu quả của việc phân bổ các nguồn lực xã hội. Chính vì lẽ đó, chúng tôi kiến nghị:

Thứ nhất: Cần xác định lại các hành vi thoả thuận HCCT bị coi là những hành vi thoả thuận HCCT một cách nghiêm trọng. Tuy vào chiến lược cạnh tranh của mỗi thời kỳ, mà phạm vi nhóm các thoả thuận *hardcore cartel* này sẽ là rộng hẹp khác nhau, nhưng các thoả thuận về giá cả, sản lượng, phân chia thị trường và vấn đề thông đồng trong đấu thầu sẽ luôn là hạt nhân trong nhóm *hardcore cartel*;

Xét trong tương quan với Điều 12 của Dự thảo, cách tiếp cận của Ban soạn thảo đã coi 6 thoả thuận trong Điều 11 Dự thảo chính là các *hardcore cartel*¹⁹. Cho nên, nhằm phù hợp với cách tiếp cận đó, cần phải sửa khoản 1 Điều 14 của Dự thảo như sau:

“1. Thoả thuận HCCT quy định tại khoản 2 Điều 12 của Luật này có thể được miễn trừ có thời hạn nếu đáp ứng một trong các điều kiện sau đây và có lợi cho người tiêu dùng:

a) Tác động thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ;

b) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế;

c) Thúc đẩy việc áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn chất lượng, định mức kỹ thuật của chủng loại sản phẩm;

d) Thoả thuận các điều kiện thực hiện hợp đồng, giao hàng, thanh toán nhưng không liên quan đến giá và các yếu tố của giá”.

(Xem tiếp trang 64)

17 Khoản 1 Điều 14 Dự thảo.

18 Khoản 1 Điều 10 Luật Cạnh tranh.

19 Khoản 1 đến khoản 6 Điều 11.

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ CHÍNH SÁCH DÂN TỘC TRÊN CƠ SỞ

PHÂN ĐỊNH MIỀN NÚI, VÙNG CAO VÀ VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO TRÌNH ĐỘ PHÁT TRIỂN

Nguyễn Lâm Thành*

Nguyễn Văn Tiến**

* TS. Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc của Quốc hội

** Chuyên viên Vụ Dân tộc Văn phòng Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: phân định địa bàn miền núi, vùng cao; vùng dân tộc thiểu số, miền núi; phát triển kinh tế - xã hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/12/2017

Biên tập : 22/02/2018

Duyệt bài : 05/03/2018

Article Infomation:

Keywords: delineation of mountainous and highland geographic; ethnic minority; mountainous areas; social economic developments.

Article History:

Received : 20 Dec. 2017

Edited : 22 Feb. 2018

Approved : 05 Mar. 2018

Tóm tắt:

Để có các căn cứ hoạch định chính sách, tạo các điều kiện, cơ chế đầu tư phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng dân tộc thiểu số, miền núi, Chính phủ đã có chủ trương và tổ chức thực hiện việc phân định địa bàn miền núi, vùng cao, phân định vùng dân tộc thiểu số, miền núi theo trình độ phát triển. Kết quả phân định là các căn cứ quan trọng để Nhà nước ban hành một số cơ chế, chính sách ưu tiên, hỗ trợ đầu tư phát triển kinh tế - xã hội nhằm ổn định, nâng cao đời sống cho nhân dân, nhất là đồng bào các dân tộc.

Summary:

In order to establish a solid ground for policy-making, convenient conditions and favorable mechanisms for investments in socio-economic developments in the ethnic minority and mountainous areas, the Government has issued and carried out policies on the delineation of the mountainous geographic, highland geographic and on the area delineation of ethnic minorities and mountainous areas under development level. The delimitation results are important grounds for the Government to promulgate a number of priority mechanisms and policies to support the socio-economic development investments in order to stabilize and improve the social lives, especially the ethnic minorities.

1. Bối cảnh và mục đích phân định

Hiện nay, địa bàn vùng dân tộc thiểu số, miền núi (vùng DTTS, MN) thuộc phạm vi 55/63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương; với hơn 5.000 xã/phường, thị trấn, trên 22.000 thôn/bản. Dân số chiếm 35%,

trong đó dân tộc thiểu số chiếm 14,6% dân số cả nước.

Xuất phát từ yêu cầu và tầm quan trọng của việc phát triển kinh tế - xã hội địa bàn miền núi, vùng cao và vùng đồng bào dân tộc thiểu số, ngay thời kỳ đầu giai

đoạn đổi mới, Đảng, Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách quan trọng như Nghị quyết số 22/NQ-TW ngày 27/11/1989 “Về một số chủ trương chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi”. Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 72/HĐBT để thực hiện nghị quyết trên.

Để có các căn cứ hoạch định chính sách, tạo các điều kiện, cơ chế đầu tư phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng DTTS, MN, Chính phủ đã có chủ trương và tổ chức thực hiện việc phân định địa bàn miền núi, vùng cao, phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển. Kết quả phân định là các căn cứ quan trọng để Nhà nước ban hành một số cơ chế, chính sách ưu tiên, hỗ trợ đầu tư phát triển kinh tế - xã hội nhằm ổn định, nâng cao đời sống cho nhân dân, nhất là đồng bào các dân tộc.

2. Hình thức và kết quả phân định

2.1 Phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao

Ngày 9/4/1992, Văn phòng Miền núi và Dân tộc (nay là Ủy ban Dân tộc) có Tờ trình Chính phủ số 98/MNĐT về tiêu chí phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi vùng cao để làm cơ sở thực hiện phân định.

- Tiêu chí miền núi: (i) Xã có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên có độ cao từ 200m trở lên so với mặt biển; (ii) Huyện miền núi là huyện có 2/3 số xã là miền núi; (iii) Tỉnh miền núi là tỉnh có 2/3 số huyện là miền núi;

- Tiêu chí vùng cao: (i) Bản vùng cao là bản có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên ở độ cao 600m trở lên so với mặt biển; (ii) Xã vùng cao là xã có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên có độ cao 600m trở lên so với mặt

biển; (iii) Huyện vùng cao là huyện có 2/3 số xã là vùng cao; (4) Tỉnh vùng cao là tỉnh có 2/3 số huyện vùng cao.

Từ năm 1993 đến nay, lần lượt đã có 09 quyết định công nhận tỉnh, huyện, xã là miền núi, vùng cao. Kết quả phân định xã, huyện, tỉnh miền núi, vùng cao năm đến 2009: Cấp tỉnh có 12/63 tỉnh miền núi (chiếm 19%); 09/63 tỉnh vùng cao (14,3%); 23/63 tỉnh có miền núi (36,5%); Cấp huyện có 168/556 huyện vùng cao (27,7%); 133/556 huyện miền núi (22,9%); Cấp xã: Có 2.529/ 9.121 xã vùng cao (27,7%); 2.311/ 9.121 xã miền núi (25,3%).

2.2 Phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển

- Đối tượng phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển là các xã/thị trấn và các thôn/bản. Trình độ phát triển của cấp xã được chia thành 03 khu vực: Khu vực I (KV1) là khu vực bước đầu phát triển; Khu vực II (KV2) là khu vực tạm ổn định, vẫn còn khó khăn; Khu vực III (KV3) là khu vực còn nhiều khó khăn, đặc biệt khó khăn (ĐBKK).

- Việc phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển được thực hiện từ 1996 đến nay, qua 4 giai đoạn. Sự thay đổi về tiêu chí đã dẫn đến sự biến động về số lượng xã, thôn bản ở các khu vực theo các giai đoạn¹:

- Giai đoạn 1996 - 2005, có 4.652 xã được phân định, có 946 xã KV1 (20,34% so với số xã phân định); 1.969 xã KV2 (42,33%); 1.773 xã KV3 (chiếm 37,34% so với tổng số xã được phân định); còn 273 xã có đồng bào DTTS nhưng chưa được phân định. Giai đoạn này không xác định thôn/bản ĐBKK.

1 (i) Giai đoạn 1996-2005 (10 năm): Phân định 3 khu vực (theo Thông tư số 41/UB-TT ngày 8/01/1996); (ii) Giai đoạn 2006-2011 (06 năm): Phân định 3 khu vực (theo Quyết định số 393/2005/QĐ-UBND ngày 29/8/2005 của Ủy ban Dân tộc); (iii) Giai đoạn 2012-2016 (05 năm): Phân định 3 khu vực (theo Quyết định số 30/2012/QĐ-TTg ngày 18/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ); (IV) Giai đoạn 2017-2020: Phân định 3 khu vực (theo Quyết định số 50/2016/QĐ-TTg ngày 3/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ).

- Giai đoạn 2006 - 2011: 5.065 xã được phân định (tăng 413 xã so với giai đoạn 1996-2005), có 1.159 xã KV1 (22,88%); 2.197 xã KV2 (43,38%); 1.709 xã KV3 (chiếm 33,74%, giảm 3,6% so với giai đoạn 1996-2005); có 12.982 thôn/bản ĐBKK.

- Giai đoạn 2012 - 2015: 5.259 xã được phân định (tăng 194 xã so với giai đoạn 2006-2011), có 1.938 xã KV1 (36,85%); 1.273 xã KV2 (24,21%); 2.048 xã KV3 (chiếm 38,94%, tăng 5,2% so với giai đoạn 2006-2011), có 18.391 thôn/bản ĐBKK (tăng 5.409 thôn/bản so với giai đoạn 2006-2011).

- Giai đoạn 2016 - 2020: có 5.266 xã được phân định (tăng 07 xã so với giai đoạn 2011-2015); 1.326 xã KV1 (chiếm 25,18%); 2.008 xã KV2 (38,13%); 1.932 xã KV3 (chiếm 36,69 %, giảm 0,65% so với giai đoạn 1996 - 2005; giảm 2,25% so với giai đoạn 2011-2015); có 20.173 thôn/bản ĐBKK (tăng 7.245 thôn/bản so với giai đoạn 2006-2011 và tăng 1.782 thôn/bản so với giai đoạn 2011-2015).

2.3 Một số hình thức phân định khác

Trên thực tế, còn có các hình thức phân định (phân loại) khác liên quan đến đơn vị hành chính cấp xã do các Bộ, ngành chủ trì thực hiện; kết quả các hình thức phân định này đã và đang được Chính phủ, các bộ ngành sử dụng để phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước, tham mưu xây dựng các cơ chế, chính sách áp dụng trên địa bàn cả nước, trong đó có vùng DTTS, MN, đó là:

- Phân loại địa bàn khu vực biên giới trên đất liền và trên biển (do Bộ Quốc phòng chủ trì, hướng dẫn thực hiện) theo Nghị định số 161/2003/NĐ- CP của Chính phủ ngày 18/2/2003.

- Phân loại xã bãi ngang ven biển và hải đảo (do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội) chủ trì, hướng dẫn thực hiện từ năm 2003 đến nay.

- Phân loại đơn vị hành chính cấp xã/phường, thị trấn (do Bộ Nội vụ chủ trì, hướng dẫn thực hiện) theo Nghị định 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ.

- Phân loại đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 25/5/2016 “Về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính”.

3. Việc sử dụng kết quả phân định làm cơ sở ban hành các cơ chế, chính sách phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng dân tộc thiểu số, miền núi

- Trên cơ sở kết quả phân định các giai đoạn, Ủy ban Dân tộc và các bộ, ngành đã tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành và triển khai thực hiện khá nhiều chính sách, chương trình trên cơ sở phân định trên.

+ Về phân định miền núi, vùng cao: Đây là cơ sở để ban hành chính sách quy định trong 25 văn bản luật (như Luật Ngân sách, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Đầu tư v.v.. và một số chính sách khác.

+ Về phân định vùng dân tộc thiểu số theo trình độ phát triển: làm cơ sở để thực hiện các chính sách chủ yếu tập trung cho việc đầu tư cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sản xuất, ổn định đời sống, xóa đói, giảm nghèo. Đồng thời áp dụng để thực hiện các nội dung chính sách về giáo dục, y tế, bảo đảm an sinh xã hội khác, cụ thể hóa các nội dung quy định của một số luật....

- Trên cơ sở các phân định trên, việc thực hiện chính sách đầu tư, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội trong nhiều năm qua, vùng DTTS, MN, vùng ĐBKK đã từng bước được bố trí, tập trung các nguồn lực để giải quyết các khó khăn đặc thù. Đa số đối tượng thụ hưởng các chính sách này là hộ nghèo, hộ cận nghèo, là đồng bào DTTS và cán bộ, công chức, viên chức, người hưởng lương từ ngân sách nhà nước đang sinh sống, công

tác tại vùng sâu, vùng xa, khu vực biên giới, hải đảo, an toàn khu, vùng ĐBKK. Nhiều xã KV2, KV3 và nhiều thôn/bản ĐBKK đã có bước phát triển rõ rệt về hạ tầng thiết yếu, phát triển sản xuất, đời sống, giảm nghèo nhanh và bền vững.

4. Đánh giá về thực hiện phân định miền núi, vùng cao và vùng dân tộc thiểu số theo trình độ phát triển

4.1 Đối với việc phân định địa bàn miền núi, vùng cao

- Về mục đích, việc phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao là việc làm cần thiết, làm cơ sở, căn cứ cho việc tổ chức các giải pháp quản lý nhà nước và xây dựng một số chính sách phù hợp về đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội, ổn định đời sống cho cư dân tại chỗ.

- Quá trình chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao đã có sự phối hợp, tham gia của các bộ ngành trung ương, các địa phương.

- Kết quả phân định đã được thể hiện bằng quyết định công nhận xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao; đã và đang là các căn cứ quan trọng phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước và xây dựng cơ chế, pháp luật, chính sách, tổ chức thực hiện chính sách trên địa bàn xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao.

Những tồn tại, hạn chế trong phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao:

Thứ nhất, tiêu chí chính để xác định miền núi, vùng cao mới chỉ căn cứ yếu tố độ cao so với mặt nước biển và tiêu chí số đơn vị hành chính để xác định là là tỉnh, huyện, xã là vùng cao. Một số tiêu chí, yếu tố đặc thù về địa hình, địa chất, thổ nhưỡng, khí hậu có tác động thường xuyên tới sản xuất và đời sống của cư dân chưa được thể hiện.

Thứ hai, trên thực tế, việc phân định miền núi, vùng cao vừa qua chưa phản ánh đúng tính chất, tương quan giữa các địa phương, các vùng, tạo nên sự chênh lệch

đáng kể trong kết quả xếp loại. Nhiều nơi, địa bàn trung du, đồi thấp cũng được xếp loại vùng miền núi hay vùng núi một số tỉnh đồng bằng có tính khác biệt với miền núi vùng cao. Điều này dẫn đến việc áp dụng các chính sách thiếu sự đồng bộ, thiếu sự tập trung ưu tiên và phân tán nguồn lực.

Thứ ba, từ năm 1993 đến nay (24 năm), việc phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao đã được thực hiện, tuy nhiên, công tác tổng kết, đánh giá chưa được tiến hành; các bộ, ngành, địa phương chưa phối hợp rà soát, đánh giá tính phù hợp của các tiêu chí và kết quả phân định, tính khả thi của các chính sách liên quan đến địa bàn miền núi, vùng cao.

4.2 Đối với phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển

- Phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển được thực hiện từ 1996 đến nay (21 năm) qua 4 giai đoạn. Các tiêu chí phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển nhằm xác định các khó khăn đặc thù, mức độ phát triển về kinh tế - xã hội của các đối tượng (cấp xã và thôn/bản). Kết quả phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển đã và đang trở thành căn cứ để xây dựng một số cơ chế, chính sách ưu tiên, hỗ trợ đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống, bảo đảm an sinh xã hội cho địa bàn DTTS, MN vùng ĐBKK.

- Những chính sách áp dụng kết quả phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển đã và đang phát huy hiệu quả, tạo được những chuyển biến quan trọng về cơ sở hạ tầng thiết yếu, ổn định đời sống, xóa đói, giảm nghèo cho đồng bào vùng DTTS, MN; góp phần thực hiện các nguyên tắc công tác dân tộc; từng bước thu hẹp khoảng cách, chênh lệch về trình độ phát triển giữa vùng DTTS, MN với các vùng miền khác; bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội vùng DTTS, MN, khu vực biên giới, địa bàn ĐBKK...

- Ủy ban Dân tộc đã bảo đảm việc phối hợp với các Bộ, ngành tham mưu cho Chính phủ ban hành các bộ tiêu chí và văn bản hướng dẫn, triển khai thực hiện. Các tiêu chí phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển ngày càng được lượng hóa, đơn giản, dễ áp dụng.

Hạn chế, bất cập trong phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển:

- *Một là*, nhìn vào kết quả phân định xã KCV3 (xã ĐBK) trong gần 20 năm, số lượng xã hầu như không thay đổi: giai đoạn 1999-2005 là 37,34%; giai đoạn 2012-2015 là 38,94%; giai đoạn 2016-2020 là 39,69%. Điều này cho thấy còn hạn chế về hiệu quả đầu tư và kết quả thực hiện các mục tiêu của hệ thống chính sách đã, đang thực hiện trên địa bàn vùng DTTS, MN, vùng ĐBK.

- *Hai là*, trong các tiêu chí phân định cấp xã, thôn bản vùng DTTS, MN thành ba khu vực, tiêu chí tỷ lệ hộ nghèo, hộ cận nghèo là quan trọng số một, có ý nghĩa quyết định. Tuy nhiên, căn cứ này lại luôn có sự biến động hàng năm (chưa kể đến mức độ tin cậy và độ chính xác của kết quả đánh giá hộ nghèo của cơ sở), trong khi tính ổn định của bộ tiêu chí phân định là 5 năm, dẫn đến một số bất cập trong thực hiện chính sách đầu tư và thụ hưởng chính sách xã hội của rất nhiều đối tượng liên quan.

- *Ba là*, thực tế, đã có khá nhiều sự thay đổi, biến động, nhưng chưa có sự điều chỉnh, đánh giá kết quả phân định phù hợp. Cùng với đó là việc mở rộng các tiêu chí và kết quả phân định chưa chính xác ở một số địa phương dẫn đến sự chênh lệch đáng kể trong xếp loại giữa các vùng, thiếu trọng tâm, trọng điểm dẫn đến việc hoạch định, tổ chức thực hiện một số chính sách trên địa bàn vùng dân tộc thiểu số đạt hiệu quả chưa cao, vừa thiếu, vừa chông chéo, khó quản lý, khó thực hiện; đôi khi dẫn đến sự thiếu bình đẳng về đầu tư và chính sách an sinh xã hội.

4.3 Một số vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện các hình thức phân định liên quan đến vùng miền núi, dân tộc

- Việc thực hiện phân định vùng DTTS, MN theo trình độ phát triển xuất phát từ yêu cầu và nhằm mục tiêu thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan Ủy ban Dân tộc, trực tiếp phục vụ việc chỉ đạo, tổ chức thực hiện chính sách trên địa bàn vùng DTTS, MN (chủ yếu áp dụng cho các xã, thôn bản thuộc Chương trình 135). Quá trình thực hiện, các bộ, ngành, địa phương đã áp dụng các kết quả phân định vào việc triển khai, thực hiện các chính sách khác. Việc này dẫn đến sự chông chéo, khó phối hợp trong hướng dẫn, thực hiện, thiếu tập trung nguồn lực cho các mục tiêu quan trọng; tạo kẽ hở, thực hiện sai về đối tượng, địa bàn một số chính sách.

- Trong các văn bản của Chính phủ và Ủy ban Dân tộc liên quan đến các hình thức phân định chưa thể hiện sự thống nhất về các khái niệm và nội hàm các khái niệm: “miền núi, vùng cao”, “vùng dân tộc thiểu số, miền núi”, “vùng miền núi, dân tộc thiểu số”, “vùng khó khăn”, “vùng đặc biệt khó khăn”...

- Theo chức năng, nhiệm vụ, việc xác định bộ tiêu chí và thực hiện các loại phân định liên quan đến địa bàn miền núi, vùng cao, vùng ĐBK, vùng DTTS, MN, khu vực biên giới, hải đảo... đang thuộc trách nhiệm của một số Bộ, ngành khác nhau: Ủy ban Dân tộc, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Quốc phòng... Vì vậy, việc phối hợp giữa các bộ để rà soát, xây dựng các tiêu chí đánh giá, các hình thức phân định (phân loại) và sử dụng kết quả phân định phục vụ cho nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực là hết sức quan trọng, cần sự phối hợp, thống nhất giữa các bộ, ngành và địa phương.

(Xem tiếp trang 40)

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT

VỀ XÁC ĐỊNH BẢN ÁN, QUYẾT ĐỊNH ĐƯỢC THI HÀNH THEO THỦ TỤC THI HÀNH ÁN DÂN SỰ

Nguyễn Văn Nghĩa*

*ThS. Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp luật thi hành án dân sự; bản án, quyết định được thi hành; thủ tục thi hành án dân sự.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/09/2017

Biên tập : 16/10/2017

Duyệt bài : 23/10/2017

Article Information:

Keywords: Law on Enforcement of Civil Judgments; Enforced Judgments and Rulings; Procedures for enforcement of Civil Judgments.

Article History:

Received : 02 Sep. 2017

Edited : 16 Oct. 2017

Approved : 23 Oct. 2017

Tóm tắt:

Hiện nay, bản án, quyết định được thi hành của Tòa án và Trọng tài thương mại đang được quy định tại Luật Thi hành án dân sự và các văn bản luật khác có liên quan. Tuy nhiên, giữa các văn bản pháp luật đang có sự thiếu thống nhất về phạm vi bản án, quyết định được thi hành. Sự thiếu thống nhất này phần nào gây khó khăn, lúng túng cho công tác tổ chức thi hành án. Bài viết phân tích thực trạng quy định của pháp luật về bản án, quyết định được thi hành và đưa ra một kiến nghị nhằm hoàn thiện Luật Thi hành án dân sự trong thời gian tới.

Summary:

At present, the enforced judgments and rulings of courts, as well as awards and decisions of commercial arbitrations, are defined in the Law on enforcement of civil judgments and in other relevant laws. This lack of inconsistency has led to difficulties and confusions for the enforcement agencies. The following article will analyze the current situation of the law on the judgments and rulings to be enforced and some relevant international experiences. This article will also offer some suggestions to improve the civil judgment enforcement law in the coming time.

1. Quy định của pháp luật về bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục thi hành án dân sự

Trong hệ thống pháp luật của nước ta, bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục thi hành án dân sự (THADS) đang được

quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật THADS năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (Bộ luật TTDS), Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC), Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (Bộ luật TTHS), Luật Trọng tài thương mại năm 2010 (Luật

TTTM), Luật Phá sản năm 2014 (Luật PS)....

Quy định của các văn bản nêu trên đã tạo cơ sở cho các bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật được thi hành. Tuy nhiên, quy định về phạm vi bản án, quyết định được thi hành giữa Luật THADS và các văn bản luật khác còn chưa thống nhất gây ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả công tác THADS, cụ thể như sau:

Một là, phạm vi bản án, quyết định được thi hành theo quy định của Bộ luật TTDS rộng hơn so với quy định của Luật THADS

Khoản 2 Điều 2 Luật THADS quy định về những bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm được thi hành ngay, mặc dù có thể bị kháng cáo, kháng nghị, bao gồm:

a) Bản án, quyết định về cấp dưỡng, trả lương, trả công lao động, trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm, trợ cấp mất sức lao động hoặc bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tổn thất về tinh thần, nhận người lao động trở lại làm việc;

b) Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời”.

Trong khi đó, theo quy định của Khoản 2 Điều 482 Bộ luật TTDS, ngoài những bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm được thi hành ngay, mặc dù có thể bị kháng cáo, kháng nghị như đã được quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật THADS, còn có một số trường hợp bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm được thi hành ngay, mặc dù có thể bị kháng cáo, kháng nghị gồm: bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế, quyết định về tính hợp pháp của cuộc đình công.

Sự thiếu thống nhất nêu trên phần nào đã gây khó khăn, trở ngại cho Chấp hành viên và cơ quan THADS trong việc tiếp nhận và tổ chức thi hành những bản án, quyết định mà chưa được liệt kê trong Luật

THADS.

Hai là, về thi hành quyết định giám đốc thẩm

Mục 3 Chương V Luật THADS bao gồm 03 Điều quy định về thi hành quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm: thi hành quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm tuyên giữ nguyên bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật (Điều 134); thi hành quyết định giám đốc thẩm tuyên giữ nguyên bản án, quyết định đúng pháp luật của Tòa án cấp dưới đã bị huỷ hoặc bị sửa (Điều 135); thi hành quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm tuyên huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật (Điều 136).

Trong khi đó, khoản 1, khoản 2, khoản 4 Điều 343 Bộ luật TTDS quy định Hội đồng xét xử giám đốc thẩm, ngoài thẩm quyền ban hành những bản án, quyết định tương ứng được thi hành theo quy định tại các Điều 134, 135 và Điều 136 Luật THADS, còn được bổ sung thêm thẩm quyền huỷ một phần hoặc toàn bộ bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật để xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm hoặc xét xử lại theo thủ tục phúc thẩm (khoản 3) và thẩm quyền sửa một phần hoặc toàn bộ bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật (khoản 5).

So sánh nội dung của hai văn bản nêu trên về thi hành quyết định giám đốc thẩm cho thấy, Luật THADS chưa quy định về việc thi hành quyết định giám đốc thẩm trong trường hợp tuyên huỷ một phần bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật để xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm hoặc xét xử lại theo thủ tục phúc thẩm và tuyên sửa một phần bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Sự thiếu thống nhất này cũng đã gây ra những khó khăn, lúng túng cho cơ quan THADS trong việc tổ chức thi hành bản án, quyết định của Tòa án.

Ba là, thiếu các quy định cần thiết điều chỉnh việc thi hành án đối với tài sản hình thành trong tương lai

Nghị định số 11/2012/NĐ-CP ngày 22/02/2012 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 163/2006/NĐ-CP ngày 29/12/2006 của Chính phủ về giao dịch bảo đảm đã quy định tài sản hình thành trong tương lai gồm tài sản được hình thành từ vốn vay; tài sản đang trong giai đoạn hình thành hoặc đang được tạo lập hợp pháp tại thời điểm giao kết giao dịch bảo đảm; tài sản đã hình thành và thuộc đối tượng phải đăng ký quyền sở hữu, nhưng sau thời điểm giao kết giao dịch bảo đảm thì tài sản đó mới được đăng ký theo quy định của pháp luật. Tài sản hình thành trong tương lai không bao gồm quyền sử dụng đất.

Luật Nhà ở năm 2014 quy định về thế chấp dự án đầu tư xây dựng nhà ở và thế chấp nhà ở hình thành trong tương lai (Điều 147); về điều kiện thế chấp dự án đầu tư xây dựng nhà ở và thế chấp nhà ở hình thành trong tương lai (Điều 148) và xử lý tài sản nhà ở, dự án đầu tư xây dựng nhà ở thế chấp (Điều 149).

Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định về quyền kinh doanh bất động sản hình thành trong tương lai (Điều 54); về điều kiện của bất động sản hình thành trong tương lai được đưa vào kinh doanh (Điều 55) và bảo lãnh trong bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai (Điều 56).

Thông tư số 26/2015/TT-NHNN ngày 09/12/2015 của Ngân hàng Nhà nước đã hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục thế chấp và giải chấp tài sản là dự án đầu tư xây dựng nhà ở, nhà ở hình thành trong tương lai, v.v..

BLDS năm 2015 bổ sung quy định mới về khái niệm tài sản hiện có và tài sản hình thành trong tương lai. Cụ thể, tài sản hiện có là tài sản đã hình thành và chủ thể đã xác lập quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản trước hoặc tại thời điểm xác lập giao

dịch. Tài sản hình thành trong tương lai bao gồm tài sản chưa hình thành; tài sản đã hình thành nhưng chủ thể xác lập quyền sở hữu tài sản sau thời điểm xác lập giao dịch. Và các quy định mới khác có liên quan đến các chế định pháp lý về tài sản hình thành trong tương lai được quy định tại Bộ luật này như quy định về phạm vi nghĩa vụ được bảo lãnh (Điều 293); bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trong tương lai (Điều 294); tài sản bảo đảm (Điều 295) và phạm vi bảo lãnh (Điều 336).

Việc xuất hiện nhiều văn bản pháp luật mới quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên trong các giao dịch dân sự, kinh tế, thương mại, đặc biệt là các giao dịch liên quan đến bất động sản, tín dụng, ngân hàng đã thúc đẩy các giao dịch có liên quan đến tài sản hình thành trong tương lai phát triển. Bên cạnh đó, các giao dịch liên quan đến tài sản hình thành trong tương lai cũng làm phát sinh những tranh chấp và kết quả tranh chấp được thể hiện bằng những bản án, quyết định của Tòa án hoặc quyết định giải quyết của Trọng tài thương mại. Tuy nhiên, trình tự, thủ tục và các nội dung có tính đặc thù để tổ chức thi hành các loại án này lại chưa được luật hóa trong Luật THADS. Ngoài ra, việc thiếu sự xác minh trên thực tiễn về sự tồn tại của tài sản hình thành trong tương lai trong các bản án, quyết định của Tòa án đã gây ra không ít khó khăn cho các cơ quan THADS khi phải xử lý các vấn đề có liên quan đến tài sản hình thành trong tương lai. Có thể lấy ví dụ minh họa sau đây¹:

Ví dụ 1: Quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự số 51/2014/KDTM-ST ngày 15/9/2014 có nội dung “Công ty Cổ phần PG phải trả Ngân hàng Thương mại cổ phần B số tiền 160.302.133.153 đồng và tiền lãi chậm thi hành án theo Hợp đồng đặt mua trái phiếu số 031-11/HĐ ĐMTP-PGDBT ngày 23/4/2011 và Hợp đồng đặt mua trái

1 Tài liệu Hội thảo “Trao đổi kinh nghiệm trong lĩnh vực thi hành án dân sự” giữa Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội và Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp, tổ chức tại Hà Nội, ngày 07/7/2017, tr. 66-67.

phiếu số 076-11/HĐ ĐMTP-PGDBT ngày 18/11/2011 được ký giữa Ngân hàng Thương mại cổ phần B và Công ty Cổ phần PG bao gồm nợ gốc là 100.000.000.000 đồng, tiền lãi đến ngày 03/9/2014 là 60.302.133.153 đồng. Thời hạn thanh toán số tiền trên chậm nhất là ngày 15/9/2014.

Đến thời hạn nói trên, nếu Công ty Cổ phần PG không trả được nợ thì Ngân hàng Thương mại cổ phần B có quyền đề nghị cơ quan THADS có thẩm quyền phát mãi 70% giá trị Dự án Căn hộ và Văn phòng cao tầng là tài sản hình thành trong tương lai tại địa chỉ số 11D TS”.

Tuy nhiên, khi cơ quan THADS tiến hành xác minh theo quy định thì được biết, Dự án Căn hộ và Văn phòng cao tầng tại địa chỉ số 11D TS chưa được triển khai thực hiện nên cơ quan THADS đã không thể tổ chức thi hành án theo đúng nội dung Quyết định của Tòa án.

Ví dụ 2: Năm 2010, Ngân hàng Thương mại cổ phần E cho Công ty cổ phần CV vay 50 tỷ đồng, tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất và công trình xây dựng trên đất hình thành từ vốn vay của Ngân hàng Thương mại cổ phần E thuộc Dự án Nhà nghỉ, biệt thự và sân golf. Đến ngày 13/5/2014, Tòa án ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự về việc trả nợ, nhưng do Công ty cổ phần CV chưa tiến hành xây dựng bất kỳ một tài sản nào nên cơ quan THADS chưa tổ chức thi hành theo nội dung bản án của Tòa án được.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định về bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục thi hành án dân sự

Để khắc phục những bất cập đã phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng, trong thời gian tới, cần nghiên cứu thực hiện một số giải pháp sau đây:

Một là, nghiên cứu, bổ sung quy định về phạm vi bản án, quyết định được thi hành trong Luật THADS theo hướng mở, tức là ngoài việc liệt kê tất cả các bản án, quyết

định được thi hành theo quy định truyền thống, cần bổ sung thêm quy định: “và các bản án, quyết định, tài liệu khác theo quy định của pháp luật”.

Ngoài ra, để bảo đảm tính ổn định của Luật THADS, cần chú trọng nghiên cứu, bổ sung quy định về thi hành các kết quả giải quyết tranh chấp ngoài Tòa án hoặc Trọng tài. Nội dung này đã được quy định mới tại Chương XXXIII Bộ luật TTDS về thủ tục công nhận kết quả hòa giải thành ngoài Tòa án và Nghị định số 22/2017/NĐ-CP ngày 24/02/2017 Chính phủ về hòa giải thương mại. Đây là những nội dung đã thể chế hóa các nhiệm vụ về cải cách tư pháp của Đảng theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị khóa IX về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, đó là “Khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài; Tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó”. Chủ trương này của Đảng cũng phù hợp với thông lệ, xu hướng giải quyết tranh chấp và thi hành án trên thế giới.

Hai là, sửa đổi, bổ sung câu 1 khoản 1 Điều 17 Luật THADS theo hướng mở. Cụ thể, thay quy định: “Chấp hành viên là người được Nhà nước giao nhiệm vụ thi hành các bản án, quyết định theo quy định tại Điều 2 của Luật này”, bằng quy định: “Chấp hành viên là người được Nhà nước giao nhiệm vụ thi hành tất cả các bản án, quyết định của Tòa án; phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại được quy định tại Luật THADS, các văn bản pháp luật khác có liên quan và các bản án, quyết định khác do pháp luật quy định”.

Sửa đổi Điều 27 Luật THADS theo hướng thay quy định: “Toà án, Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh, Trọng tài Thương mại đã ra bản án, quyết định được quy định tại Điều 2 của Luật này phải cấp cho đương sự bản án, quyết định có ghi “Đề thi hành” bằng quy định: “Toà án, Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh, Trọng tài Thương mại đã ra

bản án, quyết định được quy định tại Luật THADS và các Luật khác có liên quan phải cấp cho đương sự bản án, quyết định có ghi “Đề thi hành”.

Thực tế, Luật THADS không thể luôn luôn được sửa đổi, bổ sung cùng với việc sửa đổi hoặc ban hành mới của các luật khác, do đó, những quy định về phạm vi bản án, quyết định được thi hành trong Luật THADS phải là quy định mở và luôn có tính ổn định cao để bảo đảm luôn có sự thống nhất giữa Luật THADS với các luật mới được ban hành, và luôn bảo đảm mọi bản án, quyết định được ban hành đều có căn cứ pháp lý chặt chẽ để cơ quan THADS tổ chức thi hành. Đây cũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng về cải cách tư pháp đã được xác định tại Nghị quyết số 49-NQ/TW, đó là “Xây dựng cơ chế bảo đảm mọi bản án của Tòa án có hiệu lực pháp luật phải được thi hành”.

Ba là, để hạn chế sự chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất giữa Luật THADS với các luật, Bộ luật khác trong việc quy

định các bản án, quyết định được thi hành, không nên liệt kê các bản án, quyết định được thi hành ở các Luật, Bộ luật khác, mà chỉ cần chỉ dẫn thi hành theo quy định của Luật THADS là đủ. Ví dụ, quy định “Bản án, quyết định, phán quyết... được quy định tại luật, Bộ luật này được thực hiện theo trình tự, thủ tục quy định tại Luật THADS”.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật THADS về trình tự, thủ tục thi hành quyết định giám đốc thẩm trong trường hợp tuyên hủy một phần bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật để xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm hoặc xét xử lại theo thủ tục phúc thẩm và tuyên sửa một phần bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Đồng thời cũng sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật THADS về trình tự, thủ tục và những quy định pháp lý đặc thù cần thiết liên quan đến việc tổ chức thi hành các loại bản án, quyết định liên quan đến tài sản hình thành trong tương lai ■

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ CHÍNH SÁCH...

(Tiếp theo trang 35)

5. Giải pháp và kiến nghị

- Chính phủ chỉ đạo Ủy ban Dân tộc, Bộ Nội vụ và các Bộ, ngành có liên quan tổng kết, đánh giá toàn diện việc thực hiện và sử dụng các kết quả phân định, áp dụng các chính sách, chế độ liên quan đến kết quả phân định miền núi, vùng cao, vùng DTTS, MN, vùng ĐBKK... và các hình thức phân định, phân loại đơn vị hành chính khác. Từ đó, đề xuất bổ sung, sửa đổi, ban hành bộ tiêu chí mới kèm các giải pháp thống nhất nhiệm vụ phân định đơn vị hành chính và địa bàn có các khó khăn đặc thù.

- Thống nhất đầu mối cơ quan quản lý nhà nước về phân loại đơn vị hành chính, cơ quan chủ trì việc tham mưu cho Chính

phủ về quản lý đơn vị hành chính, hoạch định, xây dựng các cơ chế, chính sách đặc thù đối với địa bàn miền núi, vùng cao, vùng DTTS, MN, vùng ĐBKK, khu vực biên giới, hải đảo, bãi ngang ven biển, an toàn khu... giai đoạn 2017 -2021.

- Các địa phương chủ động rà soát các kết quả phân định, phát hiện, kiến nghị các bất hợp lý về thực hiện phân định hiện nay. Tăng cường công tác chỉ đạo, quản lý nhà nước về địa giới hành chính; thực hiện chính sách pháp luật nói chung, lồng ghép các chương trình, chính sách dân tộc với các chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình có mục tiêu trên địa bàn; bảo đảm quản lý, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước trên địa bàn, trong đó ưu tiên các địa bàn miền núi, vùng cao, vùng DTTS, MN, vùng ĐBKK, biên giới, hải đảo... ■

BẢO ĐẢM SỰ THỐNG NHẤT TRONG CÁC QUY ĐỊNH VỀ BIỆN PHÁP

CƯỜNG CHẾ KÊ BIÊN TÀI SẢN CÓ GIÁ TRỊ TƯƠNG ỨNG VỚI SỐ TIỀN PHẠT ĐỂ BÁN ĐẤU GIÁ

Nguyễn Nhật Khanh*

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

Thông tin bài viết:

Từ khóa: kê biên tài sản, vi phạm hành chính, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, Nghị định số 127/2012/NĐ-CP, Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/07/2017
Biên tập : 16/10/2017
Duyệt bài : 09/10/2017

Article Infomation:

Keywords: distraint of property, administrative breach, Decree No. 166/2013/NĐ-CP, Decree No. 127/2012/NĐ-CP, Decree No. 129/2013/NĐ-CP.

Article History:

Received : 20 Jul. 2017
Edited : 16 Oct. 2017
Approved : 09 Oct. 2017

Tóm tắt:

Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá là một trong các biện pháp cưỡng chế để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Bài viết chỉ ra những điểm chưa thống nhất giữa các quy định trong các nghị định của Chính phủ về biện pháp cưỡng chế này và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Summary:

Distraint of the property at value equivalent to the imposed fine for auction is one of the coercive measures to ensure the enforcement of the decision of handling the administrative breach. This article points out the inconsistent regulations on the decrees of the Government on this coercive measure and proposals for further improvements.

1. Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá - một biện pháp cưỡng chế nhằm bảo đảm thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính (VPHC) không chỉ ảnh hưởng đến trật tự quản lý nhà nước mà còn gây ra những hậu quả nhất định đến

lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Do đó, việc áp dụng các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức có hành vi VPHC là việc làm rất cần thiết. Vấn đề này đã được cụ thể hóa thành một trong những nguyên tắc của việc xử phạt VPHC trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC 2012)

như sau: “mọi VPHC phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”¹.

Xử phạt VPHC được xem là giải pháp hàng đầu, trọng điểm hiện nay trong công tác đấu tranh, phòng chống VPHC. Hình thức của việc xử phạt VPHC thể hiện bằng quyết định xử phạt VPHC được ban hành bởi các chủ thể có thẩm quyền. Pháp luật hiện hành tuy không đưa ra định nghĩa cụ thể về quyết định xử phạt VPHC nhưng ở góc độ nghiên cứu, có thể đưa ra định nghĩa về loại quyết định này như sau: *Quyết định xử phạt VPHC là loại quyết định do người có thẩm quyền xử phạt VPHC ban hành theo thủ tục, hình thức pháp luật quy định để áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi VPHC theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC*².

Mặc dù pháp luật về xử phạt VPHC đã quy định khá rõ ràng về việc thi hành quyết định xử phạt VPHC³, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy hiệu quả thi hành quyết định xử phạt VPHC chưa cao, số lượng quyết định xử phạt VPHC bị trì hoãn hoặc không thể thi hành còn rất nhiều⁴. Do đó, cần phải có các biện pháp để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC. Với tinh thần đó, khoản 2 Điều 86 Luật XLVPHC 2012 đã quy định các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt, bao gồm các biện pháp sau:

a) Khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản của

cá nhân, tổ chức vi phạm;

b) Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá;

c) Thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính do cá nhân, tổ chức khác đang giữ trong trường hợp cá nhân, tổ chức sau khi vi phạm cố tình tẩu tán tài sản.

d) Buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

Như vậy có thể thấy rằng, “Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá” (sau đây gọi tắt là “kê biên tài sản”) là một trong các biện pháp cưỡng chế để đảm bảo thi hành quyết định xử phạt VPHC. Biện pháp này cùng với các biện pháp cưỡng chế khác được pháp luật quy định để bảo đảm sự thượng tôn pháp luật qua việc bảo đảm thi hành quyết định xử phạt.

Biện pháp kê biên tài sản có những đặc điểm sau:

Một là, kê biên tài sản là một biện pháp cưỡng chế hành chính

Cưỡng chế hành chính là tổng thể các biện pháp do luật hành chính quy định, được cơ quan, người được trao quyền (chủ yếu là cơ quan hành chính, người được trao quyền của cơ quan hành chính) áp dụng theo thủ tục hành chính, có nội dung hạn chế quyền tự do và quyền tài sản của cá nhân, tổ chức, buộc các chủ thể đó phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lý nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn hoặc xử lý những hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự an toàn xã hội⁵. Kê biên tài sản là một trong những biện pháp cưỡng chế hành chính được quy định tại Điều 86 Luật XLVPHC 2012 được các chủ thể có

1 Điểm a khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC 2012.

2 Bùi Thị Đào, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo pháp luật hiện hành, Tạp chí Luật học số 9/2016, tr.4.

3 Xem Mục 2 Chương III Luật XLVPHC năm 2012 từ Điều 69 đến Điều 85.

4 Đơn cứ theo Báo cáo số 172/BC-BTP ngày 11/7/2016 của Bộ Tư pháp về công tác thi hành pháp luật về xử lý VPHC 06 tháng đầu năm 2016 cho thấy, trong tổng số 3.348.063 vụ VPHC thì đã xử phạt 3.249.223 vụ, số vụ chưa xử phạt là 60.743 vụ. Tổng số quyết định xử phạt VPHC đã ban hành là 2.949.945, trong đó số quyết định xử phạt đã thi hành là 2.734.335, số lượng quyết định chưa thi hành xong là 215.610.

5 Đại học Luật TP.HCM (2012), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 489.

thẩm quyền áp dụng để cưỡng chế đối với tài sản của cá nhân, tổ chức VPHC để buộc họ phải chấp hành quyết định xử phạt VPHC.

Hai là, đối tượng bị kê biên là tài sản thuộc sở hữu của cá nhân, tổ chức VPHC

Khi cá nhân, tổ chức VPHC không chấp hành một cách nghiêm túc quyết định xử phạt VPHC mà cụ thể là hình thức xử phạt tiền, chủ thể có thẩm quyền sẽ tiến hành kê biên tài sản của họ để bán đấu giá, sau đó sử dụng số tiền từ việc bán đấu giá để chấp hành quyết định xử phạt VPHC. Tuy nhiên, cần lưu ý đối tượng bị kê biên phải là tài sản thuộc sở hữu của cá nhân, tổ chức VPHC chứ không thể kê biên tài sản của cá nhân, tổ chức khác để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC đối với cá nhân, tổ chức VPHC. Tài sản này có thể là tài sản riêng của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế hoặc là tài sản chung với cá nhân, tổ chức khác.

Ba là, kê biên tài sản là một hoạt động áp dụng pháp luật được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền

Kê biên tài sản là một hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, khi áp dụng các biện pháp này, chủ thể có thẩm quyền nhân danh quyền lực của Nhà nước để ban hành các quyết định đơn phương buộc chủ thể vi phạm phải chấp hành. Với bản chất là hoạt động thực thi quyền lực của Nhà nước nên việc áp dụng biện pháp cưỡng chế này phải do các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện. Theo đó, thẩm quyền áp dụng biện pháp kê biên tài sản được quy định tại Điều 87 Luật XLVPHC 2012. Khoản 2 Điều 87 cũng quy định rõ người có thẩm quyền cưỡng chế kê biên tài sản có thể giao quyền cho cấp phó nhưng việc giao quyền chỉ được thực hiện khi cấp trưởng vắng mặt và phải được thể hiện bằng văn bản, trong đó xác định rõ phạm vi, nội dung, thời hạn được giao quyền. Cấp phó

được giao quyền phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình trước cấp trưởng và trước pháp luật. Người được giao quyền không được giao quyền, ủy quyền tiếp cho bất kỳ cá nhân nào khác.

Bốn là, biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản được áp dụng để đảm bảo thi hành quyết định xử phạt VPHC

Quyết định xử phạt VPHC được thi hành một cách bình thường khi các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật hành chính tuân thủ đầy đủ các quy định của Luật XLVPHC và các quy định của pháp luật có liên quan. Thực tiễn từ trước tới nay cho thấy, nhiều trường hợp quyết định xử phạt của người có thẩm quyền xử phạt VPHC đã có hiệu lực pháp luật nhưng không được thi hành hoặc nếu có được thi hành thì việc thi hành đó cũng không triệt để, thậm chí để bảo đảm cho việc thi hành quyết định xử phạt, nhiều trường hợp đã bị/hoặc phải tạm giữ tang vật, phương tiện có giá trị tương đối lớn nhưng cá nhân, tổ chức bị xử phạt có địa chỉ rõ ràng được cơ quan có thẩm quyền thông báo nhiều lần đề nghị thi hành quyết định xử phạt song họ cũng không thi hành quyết định xử phạt. Tình hình đó dẫn đến làm giảm hiệu quả, hiệu lực của việc xử phạt VPHC của Nhà nước, tạo tâm lý coi thường pháp luật⁶. Do đó, biện pháp kê biên tài sản được áp dụng như là một giải pháp để đảm bảo thi hành một cách hiệu quả các quyết định xử phạt VPHC trên thực tế.

Năm là, biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản được áp dụng theo thủ tục hành chính

Biện pháp kê biên tài sản được áp dụng theo thủ tục hành chính bởi các lý do sau: (i) Các quy định về biện pháp kê biên tài sản được quy định một cách rõ ràng, chặt chẽ trong các quy phạm pháp luật hành chính như Luật XLVPHC, Nghị định hướng dẫn về cưỡng chế thi hành quyết định xử

6 Đỗ Văn Cường (2007), “Cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 7 (184), tr. 11.

phạt VPHC; (ii) Chủ thể áp dụng nhân danh quyền lực nhà nước để thực hiện chức năng chấp hành - điều hành nhà nước, đảm bảo cho hoạt động quản lý nhà nước diễn ra hiệu quả. Đây là đặc điểm rất quan trọng để phân biệt biện pháp kê biên tài sản với các biện pháp được áp dụng theo các thủ tục pháp lý khác như thủ tục tố tụng, thủ tục trọng tài...

Nhằm cụ thể hóa quy định về biện pháp kê biên tài sản trong Luật XLVPHC 2012, Chính phủ đã ban hành các Nghị định để hướng dẫn về biện pháp cưỡng chế này bao gồm:

(i) Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định về các biện pháp cưỡng chế nhằm bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC, có hiệu lực từ ngày 28/12/2013 (Nghị định số 166/2013/NĐ-CP);

(ii) Nghị định số 127/2013/NĐ-CP ngày 15/10/2013 quy định xử phạt VPHC và cưỡng chế thi hành quyết định hành chính trong lĩnh vực hải quan, có hiệu lực từ ngày 15/12/2013 (Nghị định số 127/2013/NĐ-CP)⁷;

(iii) Nghị định số 129/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 quy định về xử phạt VPHC về thuế và cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế, có hiệu lực từ ngày 15/12/2013 (Nghị định số 129/2013/NĐ-CP).

2. Những điểm chưa thống nhất giữa các Nghị định của Chính phủ về biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá

Thứ nhất, về tên gọi của biện pháp cưỡng chế

Mặc dù cùng quy định về biện pháp kê biên tài sản để cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC của cá nhân, tổ chức vi phạm nhưng tên gọi của biện pháp cưỡng chế này trong các Nghị định nêu trên chưa có sự thống nhất với nhau. Cụ thể, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định biện pháp cưỡng chế này với tên gọi “Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá”⁸, trong khi đó Nghị định số 127/2013/NĐ-CP ngày 15/10/2013 và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 lại sử dụng tên gọi “Kê biên tài sản, bán đấu giá tài sản kê biên”⁹. So sánh với quy định về tên gọi của biện pháp cưỡng chế quy định tại khoản 2 Điều 86 Luật XLVPHC 2012 có thể thấy, cách quy định tên gọi biện pháp cưỡng chế của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP chưa thống nhất với Luật XLVPHC 2012 và Nghị định số 166/2013/NĐ-CP. Sự khác biệt này có thể được lý giải rằng nội dung của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP không chỉ quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC mà còn cưỡng chế thi hành các quyết định hành chính khác trong lĩnh vực hải quan¹⁰ và thuế¹¹, do vậy, nếu sử dụng tên gọi như Luật XLVPHC và Nghị định số 166/2013/NĐ-CP thì không bao quát được phạm vi điều chỉnh của các Nghị định này bởi tên gọi “Kê biên tài sản có giá trị tương

7 Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 45/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 26/5/2016.

8 Mục 3 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP.

9 Mục 5 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và mục 5 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

10 Các quyết định hành chính về hải quan thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP được quy định tại khoản 3 Điều 25 bao gồm: (i) Các quyết định hành chính thuế trong lĩnh vực hải quan: Thông báo về số tiền thuế nợ và tiền chậm nộp; quyết định ấn định thuế; thông báo số tiền thuế phải nộp lại do được hoàn cao hơn; các quyết định xử phạt vi phạm hành chính về thuế trong lĩnh vực hải quan; (ii) Các quyết định hành chính khác trong lĩnh vực hải quan gồm các quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan và quyết định áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan.

11 Các quyết định hành chính về thuế thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 129/2013/NĐ-CP được quy định tại khoản 1 Điều 17 bao gồm: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính về thuế; quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; quyết định về bồi thường thiệt hại; quyết định hành chính thuế khác theo quy định của pháp luật và các thông báo ấn định thuế, thông báo tiền thuế nợ, thông báo tiền chậm nộp tiền thuế.

ứng với số tiền phạt để bán đấu giá” chỉ có thể áp dụng để cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC mà thôi. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, không thể viện dẫn lý do này để cho phép Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP tạo ra ngoại lệ bởi Luật XLVPHC là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất quy định về các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC, do đó, Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP cần quy định lại tên gọi để bảo đảm sự thống nhất với Luật XLVPHC và Nghị định số 166/2013/NĐ-CP.

Thứ hai, về đối tượng bị áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản

Đối tượng bị áp dụng biện pháp kê biên tài sản được quy định tại Điều 18 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, Điều 48 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Điều 37 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP. Đối chiếu các quy định này có thể thấy, mặc dù cách thể hiện khác nhau nhưng các Nghị định này cùng quy định các đối tượng bị áp dụng biện pháp kê biên tài sản bao gồm:

(i) Cá nhân không có tiền lương, thu nhập cố định; không có tài khoản tiền gửi tại các tổ chức tín dụng hoặc có tài khoản nhưng số tiền gửi không đủ khấu trừ để nộp phạt;

(ii) Tổ chức không có tài khoản hoặc số tiền gửi từ tài khoản tại tổ chức tín dụng không đủ số tiền phạt để áp dụng biện pháp khấu trừ tiền từ tài khoản.

Bên cạnh đó, Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP còn quy định nếu cá nhân rơi vào các trường hợp bị áp dụng biện pháp kê biên tài sản ở trên nhưng đang trong thời gian chữa bệnh tại các cơ sở khám chữa bệnh được thành lập theo quy định của pháp luật thì không thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp kê biên tài sản¹², trong khi Nghị định

số 166/2013/NĐ-CP không hề quy định ngoại lệ này. Do đó, khi tình huống này xảy ra trên thực tế có thể làm phát sinh những tranh cãi khi xác định đối tượng bị kê biên tài sản do sự thiếu thống nhất của các quy định nói trên.

Thứ ba, về các loại tài sản không được kê biên

Nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xử phạt VPHC, pháp luật quy định khi thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC bằng biện pháp kê biên tài sản, cơ quan có thẩm quyền không được kê biên một số loại tài sản nhất định. Quy định này vừa thể hiện tính nhân đạo của nhà nước đối với chủ thể bị xử phạt vừa đảm bảo những quyền lợi tối thiểu của cá nhân, gia đình người bị cưỡng chế. Tuy nhiên, sự thiếu thống nhất trong các Nghị định của Chính phủ đã làm cho quy định nêu trên khó thực hiện trên thực tế, thậm chí trở thành “kẽ hở” để chủ thể bị xử phạt lợi dụng nhằm tránh né việc thực hiện nghĩa vụ chấp hành các quyết định xử phạt VPHC.

Cụ thể, Điều 19 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định chủ thể có thẩm quyền khi áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản không được kê biên các loại tài sản sau đây:

- Nhà ở duy nhất của cá nhân và gia đình người bị cưỡng chế có diện tích tối thiểu theo quy định của pháp luật về cư trú;
- Thuốc chữa bệnh, lương thực, thực phẩm phục vụ nhu cầu thiết yếu cho cá nhân bị cưỡng chế và gia đình họ sử dụng; công cụ lao động, đồ dùng sinh hoạt thông thường cần thiết cho cá nhân bị cưỡng chế và gia đình họ sử dụng;
- Đồ dùng thờ cúng; di vật, huân chương, huy chương, bằng khen;
- Tài sản phục vụ quốc phòng và an ninh;
- Tài sản đang được cầm cố, thế chấp hợp pháp.

12 Khoản 3 Điều 48 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và khoản 4 Điều 37 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

Trong khi đó, Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại quy định các loại tài sản không được kê biên như sau¹³:

Đối với cá nhân bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế thì không kê biên: Nhà ở duy nhất của cá nhân và gia đình người bị cưỡng chế; thuốc chữa bệnh, lương thực, thực phẩm phục vụ nhu cầu thiết yếu của cá nhân, gia đình cho người bị cưỡng chế; công cụ lao động thông thường cần thiết được dùng làm phương tiện sinh sống chủ yếu hoặc duy nhất của cá nhân và gia đình người bị cưỡng chế; quần áo, đồ dùng sinh hoạt thiết yếu của cá nhân và gia đình người bị cưỡng chế; đồ dùng thờ cúng; di vật, huân chương, huy chương, bằng khen.

Đối với cơ sản xuất, kinh doanh thì không kê biên: Thuốc chữa bệnh, phương tiện, dụng cụ, tài sản thuộc cơ sở y tế, khám chữa bệnh, trừ trường hợp đây là các tài sản lưu thông để kinh doanh; lương thực, thực phẩm, dụng cụ, tài sản phục vụ ăn giữa ca cho người lao động; nhà trẻ, trường học và các thiết bị, phương tiện, đồ dùng thuộc các cơ sở này, nếu đây không phải là tài sản lưu thông để kinh doanh của doanh nghiệp; trang thiết bị, phương tiện, công cụ bảo đảm an toàn lao động, phòng chống cháy nổ, phòng chống ô nhiễm môi trường; cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, an ninh, quốc phòng; nguyên - vật liệu, thành phẩm, bán thành phẩm là các hóa chất độc hại nguy hiểm không được phép lưu hành; số nguyên - vật liệu, bán thành phẩm đang nằm trong dây chuyền sản xuất khép kín.

Đối với cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (gọi chung là cơ quan, tổ chức) hoạt động bằng nguồn vốn do ngân sách nhà nước cấp thì không kê biên các tài sản được mua sắm từ nguồn ngân sách nhà nước mà yêu cầu cơ quan, tổ chức đó có văn bản đề nghị cơ quan

có thẩm quyền hỗ trợ tài chính để thực hiện quyết định cưỡng chế.

Trường hợp cơ quan, tổ chức có nguồn thu từ các hoạt động có thu hợp pháp khác thì kê biên các tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn thu đó để thực hiện quyết định cưỡng chế, trừ các tài sản sau đây: Thuốc chữa bệnh, phương tiện, dụng cụ, tài sản thuộc cơ sở y tế, khám chữa bệnh, trừ trường hợp đây là các tài sản lưu thông để kinh doanh; lương thực, thực phẩm, dụng cụ, tài sản phục vụ việc ăn giữa ca cho cán bộ, công chức; nhà trẻ, trường học, các thiết bị, phương tiện, đồ dùng thuộc các cơ sở này, nếu đây không phải là tài sản lưu thông để kinh doanh của cơ quan, tổ chức; trang thiết bị, phương tiện, công cụ bảo đảm an toàn lao động, phòng chống cháy nổ, phòng chống ô nhiễm môi trường; trụ sở làm việc.

Như vậy, so với các tài sản không được kê biên quy định tại Nghị định số 166/2013/NĐ-CP thì số lượng các loại tài sản không được kê biên trong Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP có phạm vi rộng hơn rất nhiều. Sự thiếu thống nhất này có thể gây ra rất nhiều khó khăn, lúng túng cho các chủ thể có thẩm quyền khi xác định các tài sản để kê biên trong thực tế.

Thứ tư, nội dung của quyết định cưỡng chế kê biên tài sản

Khoản 1 Điều 21 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định: “Quyết định cưỡng chế bằng biện pháp kê biên tài sản bao gồm những nội dung sau: *số quyết định*; ngày, tháng, năm ra quyết định; căn cứ ra quyết định; họ tên, chức vụ, đơn vị người ra quyết định; họ tên, nơi cư trú, trụ sở của cá nhân, tổ chức bị kê biên tài sản; số tiền bị xử phạt; địa điểm kê biên; chữ ký của người ra quyết định và đóng dấu của cơ quan ra quyết định”.

Khoản 1 Điều 50 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP quy định: “Quyết định cưỡng chế bằng biện pháp kê biên tài sản

13 Điều 49 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Điều 38 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

phải ghi rõ ngày, tháng, năm ra quyết định; căn cứ ra quyết định; họ tên, chức vụ (cấp bậc), đơn vị người ra quyết định; họ tên, nơi cư trú, trụ sở của cá nhân, tổ chức bị kê biên tài sản; số tiền bị xử phạt; tài sản bị kê biên; địa điểm kê biên; chữ ký của người ra quyết định, dấu của cơ quan ra quyết định”.

Khoản 1 Điều 39 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP quy định: “Quyết định cưỡng chế bằng biện pháp kê biên tài sản phải ghi rõ ngày, tháng, năm ra quyết định; căn cứ ra quyết định; họ tên, chức vụ (cấp bậc), đơn vị công tác của người ra quyết định; họ tên, nơi cư trú, trụ sở của tổ chức, cá nhân bị kê biên tài sản; số tiền bị xử phạt; địa điểm kê biên; chữ ký của người ra quyết định, dấu của cơ quan ra quyết định”.

So sánh 3 quy định về nội dung của quyết định cưỡng chế bằng biện pháp kê biên tài sản trong 3 Nghị định trên cho thấy: Trong khi Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định nội dung quyết định kê biên tài sản phải có “số quyết định” thì Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại không quy định nội dung này; Nghị định số 127/2013/NĐ-CP quy định phải có nội dung “tài sản bị kê biên” trong quyết định kê biên tài sản trong khi Nghị định số 166/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP không quy định nội dung này. Do đó, khi các chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên tài sản sẽ gặp khó khăn trong việc thể hiện các nội dung của quyết định kê biên tài sản. Cần lưu ý rằng, khi cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC, các chức danh có thẩm quyền phải dự liệu hết các hệ lụy pháp lý phát sinh như bị khiếu nại hoặc trở thành người bị kiện trong vụ án hành chính. Quyết định cưỡng chế kê biên tài sản là một loại quyết định hành chính nên cá nhân, tổ chức bị áp dụng biện pháp kê biên tài sản có quyền khiếu nại lẫn khởi kiện quyết định này. Để hạn chế thấp nhất khả năng bị khiếu nại, khởi kiện liên quan đến nội dung của quyết định kê biên tài sản, cần sửa đổi, bảo đảm sự thống nhất trong quy định của các

Nghị định nêu trên.

Thứ năm, thời gian tiến hành kê biên tài sản

Theo khoản 1 Điều 22 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, thời gian tiến hành kê biên tài sản được quy định như sau: “Việc kê biên tài sản phải thực hiện vào ban ngày, thời gian từ 08 giờ đến 17 giờ”; trong khi đó, khoản 1 Điều 51 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và khoản 1 Điều 40 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại quy định: “Việc kê biên tài sản phải thực hiện vào ban ngày và trong giờ làm việc hành chính áp dụng tại địa phương kê biên tài sản”. Sự không thống nhất về thời gian thể hiện ở chỗ: Theo quy định của Nghị định số 166/2013/NĐ-CP thì thời gian tiến hành kê biên tài sản là “từ 08 giờ đến 17 giờ”, nghĩa là việc kê biên được tiến hành liên tục, tính cả thời gian nghỉ trưa; trong khi cách quy định của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP là “giờ làm việc hành chính áp dụng tại địa phương kê biên tài sản”, nghĩa là thời gian tiến hành kê biên tài sản có thể sớm hơn 08 giờ hoặc trễ hơn 17 giờ theo quy định của địa phương nơi tiến hành kê biên tài sản và không tính thời gian nghỉ trưa.

Thứ sáu, điều kiện thành lập Hội đồng định giá và thẩm quyền ra quyết định thành lập Hội đồng định giá

Khoản 2 Điều 25 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định tài sản đã kê biên được định giá theo sự thỏa thuận giữa người chủ trì thực hiện quyết định cưỡng chế với đại diện tổ chức hoặc cá nhân bị cưỡng chế và chủ sở hữu chung trong trường hợp kê biên tài sản chung. Trường hợp các bên không thỏa thuận được về giá thì trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc, kể từ ngày tài sản bị kê biên, người đã ra quyết định cưỡng chế ra quyết định thành lập Hội đồng định giá tài sản. Trong khi đó, khoản 2 Điều 54 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và khoản 2 Điều 43 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại quy định đối với tài sản kê biên có giá trị dưới 1.000.000 đồng hoặc tài sản

thuộc loại mau hỏng, nếu các bên không thỏa thuận được với nhau về giá thì người có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế có trách nhiệm định giá. Trường hợp tài sản kê biên có giá trị từ 1.000.000 đồng trở lên thuộc loại khó định giá hoặc các bên không thỏa thuận được về giá thì trong thời hạn không quá 15 ngày kể từ ngày tài sản bị kê biên, người đã ra quyết định cưỡng chế đề nghị cơ quan có thẩm quyền thành lập Hội đồng định giá.

Đối chiếu các quy định trên, có thể thấy điều kiện để thành lập Hội đồng định giá tài sản kê biên trong các Nghị định trên là khác nhau. Theo quy định của Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, trong trường hợp các bên không thỏa thuận được về giá thì người đã ra quyết định cưỡng chế tiến hành thành lập Hội đồng định giá tài sản mà không cần quan tâm tài sản được định giá có giá trị như thế nào. Trong khi đó, Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại dựa vào giá trị của tài sản được định giá để xác định có hay không việc thành lập Hội đồng định giá, theo đó, việc thành lập Hội đồng định giá chỉ xảy ra khi tài sản kê biên có giá trị từ 1.000.000 đồng trở lên thuộc loại khó định giá hoặc các bên không thỏa thuận được về giá.

Ngoài ra, thẩm quyền thành lập Hội đồng định giá trong các Nghị định trên cũng khác nhau. Nếu Nghị định số 166/2013/NĐ-CP cho phép người đã ra quyết định cưỡng chế “ra quyết định thành lập” Hội đồng định giá tài sản thì Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP chỉ cho phép người đã ra quyết định cưỡng chế “đề nghị” cơ quan có thẩm quyền thành lập Hội đồng định giá.

Thứ bảy, thời gian ký hợp đồng bán đấu giá để bán đấu giá tài sản kê biên

Khoản 1 Điều 26 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định trong thời hạn 15 ngày làm việc, kể từ ngày tài sản bị kê biên, người đã ra quyết định cưỡng chế ký hợp đồng bán đấu giá với tổ chức bán đấu

giá chuyên nghiệp trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có tài sản bị kê biên để bán đấu giá; trường hợp không ký được hợp đồng bán đấu giá với tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp thì thành lập Hội đồng bán đấu giá tài sản. Trong khi đó, khoản 1 Điều 57 Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và khoản 1 Điều 46 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại quy định trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày ra quyết định kê biên, người chủ trì cưỡng chế ký hợp đồng bán đấu giá với các tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp (Trung tâm dịch vụ bán đấu giá tài sản, doanh nghiệp bán đấu giá tài sản) để tổ chức bán đấu giá tài sản theo quy định.

So sánh hai quy định trên có thể thấy những điểm khác biệt về thời gian tiến hành ký hợp đồng bán đấu giá tài sản kê biên giữa các Nghị định. Xét về thời hạn, thời gian tiến hành ký hợp đồng bán đấu giá tài sản kê biên trong Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngắn hơn so với Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP. Tuy nhiên, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP tính theo “ngày làm việc” trong khi Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP tính theo “ngày thông thường”. Thời điểm tính thời gian tiến hành ký hợp đồng bán đấu giá tài sản kê biên cũng khác nhau, trong khi Nghị định số 166/2013/NĐ-CP tính từ “ngày tài sản bị kê biên” thì Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP lại tính từ “ngày ra quyết định kê biên”.

Qua những phân tích trên có thể kết luận rằng giữa Nghị định số 166/2013/NĐ-CP với Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP tồn tại rất nhiều quy định chưa thống nhất với nhau về biện pháp kê biên tài sản dẫn đến sự mâu thuẫn, chồng chéo và gây ra nhiều tranh cãi trong quá trình áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra ở đây là: tại sao phải chỉ ra những điểm chưa thống nhất như vậy, trong khi về nguyên tắc, mỗi nghị định có phạm vi điều chỉnh riêng và được áp dụng để xử lý những vấn đề thuộc phạm vi điều

chính của nghị định đó?

Câu hỏi trên có thể được lý giải như sau:

Một là, sự thiếu sót của Chính phủ khi quy định về phạm vi áp dụng của các Nghị định

Nghị định số 166/2013/NĐ-CP là Nghị định được Chính phủ ban hành để quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trong tất cả các lĩnh vực. Do đó, Nghị định này cũng được áp dụng đối với việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế. Bên cạnh đó, Chính phủ còn ban hành Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP để quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế. Điều này dẫn đến tình trạng cùng một vấn đề nhưng lại chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản.

Thiếu sót của Chính phủ là khi ban hành Nghị định số 166/2013/NĐ-CP không xác định rõ loại trừ việc áp dụng Nghị định này với hai lĩnh vực hải quan và thuế hoặc dẫn chiếu việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan và thuế sẽ được áp dụng theo Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP. Chính sự thiếu sót này dẫn đến hệ quả là giữa các Nghị định có nhiều điểm không thống nhất về biện pháp kê biên tài sản dẫn đến những mâu thuẫn khi áp dụng trong thực tế.

Hai là, về hiệu lực áp dụng của các Nghị định

Khoản 3 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 quy định: “Trong trường hợp các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì *áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau*”. Nghị định số 127/2013/NĐ-CP, Nghị định số 129/2013/NĐ-CP và Nghị định số 166/2013/NĐ-CP đều là các văn bản do

cùng một chủ thể là Chính phủ ban hành do vậy đối với những vấn đề liên quan đến biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản mà có quy định khác nhau thì văn bản được áp dụng là văn bản được ban hành sau.

Xét về thời gian ban hành, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP là văn bản được ban hành sau. Tuy nhiên, trên thực tế, khi cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC bằng biện pháp kê biên tài sản trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế thì các chủ thể có thẩm quyền thường áp dụng quy định của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP trong khi đó đáng lẽ ra phải áp dụng Nghị định số 166/2013/NĐ-CP mới đảm bảo tính hợp pháp. Đơn cử, trả lời phỏng vấn của tác giả về những vướng mắc khi áp dụng pháp luật về biện pháp kê biên tài sản, Bà Vũ Thị Hải Yến - Phó Chi cục trưởng Chi cục thuế Quận 10, thành phố Hồ Chí Minh cho biết: “Đây là một trong những vấn đề pháp lý chúng tôi bị vướng khi thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC về thuế. Chúng tôi vẫn nắm được các quy định của Nghị định số 166/2013/NĐ-CP và nhận thấy có nhiều điểm chưa thống nhất với Nghị định số 129/2013/NĐ-CP khi hướng dẫn các biện pháp cưỡng chế. Tuy nhiên, trên thực tế, khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế để thi hành quyết định xử phạt trong đó có biện pháp kê biên tài sản chúng tôi vẫn áp dụng quy định của Nghị định số 129/2013/NĐ-CP vì đây là văn bản hướng dẫn cụ thể dành riêng cho lĩnh vực thuế”¹⁴.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Để bảo đảm sự thống nhất trong các quy định giữa Nghị định số 166/2013/NĐ-CP với Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP về biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản cũng như đảm bảo sự phù hợp với quy định của Luật Ban hành VBQPPL, chúng tôi kiến nghị:

14 Phỏng vấn độc lập của tác giả về công tác áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản trên thực tế.

Thứ nhất, Chính phủ cần quy định lại tên gọi của biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản trong Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP để đảm bảo sự phù hợp với Luật XLVPHC năm 2012. Tuy nhiên, đây chỉ là giải pháp tạm thời bởi như đã phân tích nếu thay đổi tên gọi biện pháp kê biên tài sản từ “Kê biên tài sản, bán đấu giá tài sản kê biên” thành “Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá” thì không bao quát được hết phạm vi điều chỉnh của hai Nghị định này bởi biện pháp kê biên tài sản không chỉ áp dụng để cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC mà còn áp dụng để cưỡng chế thi hành các quyết định hành chính khác trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế. Do đó, về lâu dài, cần cân nhắc sửa đổi lại tên gọi của biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản trong Luật XLVPHC 2012 từ “Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá”¹⁵ thành “Kê biên tài sản để bán đấu giá”. Tên gọi này tuy ngắn gọn nhưng lại có tính bao quát để khi Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn có thể tránh được những vướng mắc từ tên gọi của biện pháp cưỡng chế này.

Thứ hai, Chính phủ cần xem xét bổ sung quy định về việc không áp dụng các quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC đối với lĩnh vực hải quan và thuế trong Nghị định số 166/2013/NĐ-CP để giải quyết những vấn đề chưa thống nhất giữa các Nghị định như đã phân tích ở trên. Cụ thể Điều 1 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP nên được quy định thành 2 khoản như sau:

“Điều 1: Phạm vi điều chỉnh

1. Nghị định này quy định về nguyên tắc, trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC, quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do VPHC gây ra trong trường

hợp không áp dụng xử phạt (sau đây gọi chung là cưỡng chế), trách nhiệm thi hành và bảo đảm thi hành quyết định cưỡng chế.

2. *Nghị định này không áp dụng đối với cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế”.*

Sự bổ sung này hết sức cần thiết bởi các lý do sau:

Một là, xác định rõ văn bản có hiệu lực áp dụng khi các chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản trên thực tế bởi nếu bỏ qua vấn đề này sẽ dẫn đến tình trạng áp dụng sai văn bản pháp luật, dẫn đến hệ quả là việc cưỡng chế kê biên tài sản không đảm bảo tính hợp pháp, điều này hoàn toàn không phù hợp với mô hình nhà nước pháp quyền mà Nhà nước ta đang nỗ lực xây dựng. Do đó, sau khi bổ sung quy định trên, các quy định về biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản nói chung sẽ được áp dụng theo Nghị định số 166/2013/NĐ-CP còn đối với lĩnh vực hải quan và thuế sẽ áp dụng theo Nghị định số 127/2013/NĐ-CP và Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

Hai là, sự bổ sung này hướng đến thực hiện nguyên tắc tại Điều 8 Hiến pháp năm 2013: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật”. Nguyên tắc này đòi hỏi tiền đề là phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh¹⁶. Sự hoàn chỉnh trong hệ thống pháp luật đòi hỏi các văn bản pháp luật phải thống nhất với nhau, không mâu thuẫn, chồng chéo. Do vậy, các Nghị định hướng dẫn thi hành biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản cũng cần phải quy định một cách thống nhất, có như vậy thì việc áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản mới được thực hiện một cách hiệu quả, thống nhất và đúng pháp luật ■

15 Bất cập về tên gọi của biện pháp cưỡng chế “Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá” sẽ được chúng tôi trình bày trong bài viết khác.

16 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2013, tr.50.

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

MỘT SỐ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT CÔNG CHỨNG

Nguyễn Khắc Cường*

* ThS. Sở Tư pháp thành phố Đà Nẵng

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Công chứng; văn phòng công chứng; văn bản công chứng; người làm chứng; công chứng viên hợp danh

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/01/2018

Biên tập : 23/01/2018

Duyệt bài : 30/01/2018

Article Infomation:

Keywords: Law on Notarization; notary service office; notarized documents; notaries; partnership notary

Article History:

Received : 08 Jan. 2018

Edited : 23 Jan. 2018

Approved : 30 Jan. 2018

Tóm tắt:

Sau gần 3 năm triển khai thi hành, Luật Công chứng năm 2014 được xem là hành lang pháp lý quan trọng tạo thuận lợi cho các chủ thể tham gia xác lập, thay đổi, chấm dứt các giao dịch dân sự; góp phần không nhỏ trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cũng như hạn chế những tranh chấp, rủi ro phát sinh giữa các bên trong quan hệ giao dịch dân sự; qua đó từng bước nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của các chủ thể, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Tuy nhiên, nội dung của Luật Công chứng vẫn còn những hạn chế nhất định cần được tiếp tục hoàn thiện.

Summary:

After nearly 3 years of enforcement, the Law on Notarization of 2014 is considered an important legal lobby to facilitate the participants to establish, change and terminate civil transactions; contributing to the protection of legitimate rights and interests as well as limiting disputes and risks arising between parties in civil transactions; thereby raising the sense of law observance of the subjects, contributing to promoting the socio-economic developments in general. However, there are a number of provisions under the Law on Notarization still has certain limitations that need to be further improved

1. Một số bất cập của Luật Công chứng

1.1 Khái niệm văn bản công chứng

Khoản 4 Điều 2 Luật Công chứng năm 2014 (Luật Công chứng) giải thích về văn bản công chứng như sau: “Văn bản công chứng là *hợp đồng, giao dịch, bản dịch* đã

được công chứng viên chứng nhận theo quy định của Luật này”. Căn cứ vào quy định này, văn bản công chứng bao gồm 03 loại sau đây: *hợp đồng, giao dịch và bản dịch*. Có thể nói, nội hàm của khái niệm văn bản công chứng của Luật Công chứng không tương

thích với Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS 2015). Theo quy định của Điều 116 BLDS “Giao dịch dân sự là hợp đồng hoặc hành vi pháp lý đơn phương làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự”. Như vậy, khi đề cập đến khái niệm “giao dịch dân sự” thì phải được hiểu là hợp đồng hoặc là hành vi pháp lý đơn phương (ví dụ: việc lập di chúc). Vì vậy, khái niệm văn bản công chứng của Luật Công chứng vừa đề cập hợp đồng, giao dịch là không phù hợp.

1.2 Quy định về tiêu chuẩn, điều kiện người làm chứng

Khoản 2 Điều 47 Luật Công chứng quy định: “Trường hợp người yêu cầu công chứng không đọc được, không nghe được, không ký, điểm chỉ được hoặc trong những trường hợp khác do pháp luật quy định thì việc công chứng phải có người làm chứng.

Người làm chứng phải là người từ đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và không có quyền, lợi ích hoặc nghĩa vụ liên quan đến việc công chứng...”

Căn cứ vào quy định này, mọi người có thể trở thành người làm chứng nếu họ là người thành niên (người từ đủ 18 tuổi trở lên), có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và không có quyền, lợi ích hoặc nghĩa vụ liên quan đến việc công chứng.

“Năng lực hành vi dân sự đầy đủ” được hiểu là người làm chứng là người thành niên không bị Tòa án ra quyết định tuyên bố mất hạn chế năng lực hành vi dân sự¹ hoặc không bị Tòa án ra quyết định tuyên bố hạn chế năng lực hành vi dân sự². Tuy nhiên, Điều 23 BLDS 2015 quy định thêm về đối tượng người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi. Người này cần phải có người giám hộ theo chỉ định của Tòa án. Do vậy, việc Luật Công chứng chỉ quy định người làm chứng phải là người từ đủ 18 tuổi trở lên, có

năng lực hành vi dân sự đầy đủ và không có quyền, lợi ích hoặc nghĩa vụ liên quan đến việc công chứng mà chưa loại trừ người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi không được quyền làm chứng trong các giao dịch dân sự cũng là một bất cập.

1.3 Quy định về chấm dứt tư cách công chứng viên hợp danh của Văn phòng công chứng

Theo quy định của Điều 27 Luật Công chứng, “Văn phòng công chứng được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đối với loại hình công ty hợp danh”³ và “Công chứng viên hợp danh của Văn phòng công chứng có thể chấm dứt tư cách thành viên hợp danh theo nguyện vọng cá nhân hoặc trong các trường hợp khác do pháp luật quy định.

...Việc chấm dứt tư cách công chứng viên hợp danh và tiếp nhận công chứng viên hợp danh mới được thực hiện theo quy định của Luật này và pháp luật về doanh nghiệp”⁴.

Ngoài quy định của Điều 27, các điều khoản khác của Luật Công chứng không đề cập đến nội dung chấm dứt tư cách công chứng viên hợp danh của Văn phòng công chứng. Tuy nhiên, Luật Công chứng lại dẫn chiếu đến việc áp dụng pháp luật doanh nghiệp về chấm dứt tư cách công chứng viên hợp danh. Về nội dung này, Điều 21 Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định, tư cách thành viên hợp danh của công ty hợp danh bị chấm dứt trong những trường hợp sau:

- a) Tự nguyện rút vốn khỏi công ty;
- b) Đã chết, bị Tòa án tuyên bố là mất tích, hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc mất năng lực hành vi dân sự;
- c) Bị khai trừ khỏi công ty;

1 Điều 22 BLDS 2015.

2 Điều 24 BLDS 2015.

3 Khoản 1 Điều 22 Luật Công chứng năm 2014.

4 Khoản 1 Điều 27 Luật Công chứng năm 2014.

d) Các trường hợp khác do Điều lệ công ty quy định”⁵.

Căn cứ vào quy định nêu trên, một giả thuyết đặt ra rằng, trường hợp một công chứng viên hợp danh vi phạm nghiêm trọng nghĩa vụ của thành viên hợp danh Văn phòng công chứng và công chứng viên này không tự nguyện chấm dứt tư cách thành viên hợp danh và tất nhiên cũng không thuộc trường hợp bị Tòa án tuyên bố *mất tích, hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc mất năng lực hành vi dân sự* thì cơ sở nào để các công chứng viên hợp danh khác thực hiện khai trừ tư cách thành viên hợp danh của công chứng viên này?

Theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014, công ty hợp danh phải có điều lệ (Điều lệ này được nộp trong thành phần hồ sơ của thủ tục hành chính đăng ký doanh nghiệp của công ty hợp danh)⁶. Tuy nhiên, trong thành phần hồ sơ của thủ tục hành chính thành lập và đăng ký hoạt động Văn phòng công chứng, Luật Công chứng không quy định Văn phòng công chứng phải có Điều lệ.

Thực tiễn cho thấy, các công chứng viên hợp danh tự nguyện xác lập văn bản thỏa thuận và xem văn bản này là “Điều lệ” của Văn phòng công chứng. Tuy nhiên, văn bản thỏa thuận mà được gọi là “Điều lệ” này của các công chứng viên hợp danh Văn phòng công chứng không được cơ quan nhà nước xem xét tính hợp pháp theo tiêu chí phải có của một Điều lệ.

1.4 Công chứng ngoài trụ sở tổ chức hành nghề công chứng

Khoản 1 Điều 44 Luật Công chứng quy định: “Việc công chứng phải được thực hiện tại trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng, trừ các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều này”⁷. Khoản 2 Điều 44 Luật quy định: “Việc công chứng có thể được

thực hiện ngoài trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng trong trường hợp người yêu cầu công chứng là người già yếu, không thể đi lại được, người đang bị tạm giữ, tạm giam, đang thi hành án phạt tù *hoặc có lý do chính đáng khác không thể đến trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng*”⁸.

Căn cứ theo quy định trên, về nguyên tắc, việc công chứng phải được thực hiện tại trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng. Việc công chứng được thực hiện ngoài trụ sở nếu người yêu cầu công chứng thuộc trường hợp là người già yếu, không thể đi lại được, người đang bị tạm giữ, tạm giam, đang thi hành án phạt tù và trường hợp “có lý do chính đáng khác không thể đến trụ sở của tổ chức hành nghề công chứng” cũng được Luật cho phép công chứng viên thực hiện công chứng ngoài trụ sở. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có văn bản nào quy định cụ thể trường hợp nào được xem là “*có lý do chính đáng khác*”. Điều này gây ra nhiều khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức hành nghề công chứng trong hoạt động công chứng.

1.5 Tên gọi và thay đổi tên gọi của Văn phòng công chứng

Tên gọi Văn phòng công chứng

Khoản 3 Điều 22 Luật quy định: “Tên gọi của Văn phòng công chứng phải bao gồm cụm từ “Văn phòng công chứng” *kèm theo họ tên của Trưởng Văn phòng hoặc họ tên của một công chứng viên hợp danh khác của Văn phòng công chứng* do các công chứng viên hợp danh thỏa thuận, không được trùng hoặc gây nhầm lẫn với tên của tổ chức hành nghề công chứng khác, không được vi phạm truyền thống lịch sử, văn hóa, đạo đức và thuần phong mỹ tục của dân tộc”. Theo chúng tôi, quy định này chưa phù hợp, không có nhiều ý nghĩa. Bên cạnh đó, một khi xem Văn phòng công chứng

5 Khoản 1 Điều 180 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

6 Điều 21 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

7 Khoản 1 Điều 44 Luật Công chứng năm 2014.

8 Khoản 2 Điều 44 Luật Công chứng năm 2014.

hoạt động như công ty hợp danh⁹ và chịu sự điều chỉnh của Luật Công chứng và pháp luật về doanh nghiệp¹⁰ thì quy định này hoàn toàn không thống nhất với khoản 1, 2 Điều 38 Luật Doanh nghiệp năm 2014. Cụ thể, khoản 1, 2 Điều 38 Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định: “a) Loại hình doanh nghiệp. Tên loại hình doanh nghiệp được viết là “công ty trách nhiệm hữu hạn” hoặc “công ty TNHH” đối với công ty trách nhiệm hữu hạn; được viết là “công ty cổ phần” hoặc “công ty CP” đối với công ty cổ phần; được viết là “công ty hợp danh” hoặc “công ty HD” đối với công ty hợp danh; được viết là “doanh nghiệp tư nhân”, “DNTN” hoặc “doanh nghiệp TN” đối với doanh nghiệp tư nhân; b) Tên riêng. Tên riêng được viết bằng các chữ cái trong bảng chữ cái tiếng Việt, các chữ F, J, Z, W, chữ số và ký hiệu.

2. Tên doanh nghiệp phải được gắn tại trụ sở chính, chi nhánh, văn phòng đại diện, địa điểm kinh doanh của doanh nghiệp. Tên doanh nghiệp phải được in hoặc viết trên các giấy tờ giao dịch, hồ sơ tài liệu và ấn phẩm do doanh nghiệp phát hành”.

Điều 39 Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định về tên doanh nghiệp chỉ bị cấm trong những trường hợp sau đây:

“1. Đặt tên trùng hoặc tên gây nhầm lẫn với tên của doanh nghiệp đã đăng ký được quy định tại Điều 42 của Luật này.

2. Sử dụng tên cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tên của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp để làm toàn bộ hoặc một phần tên riêng của doanh nghiệp, trừ trường hợp có sự chấp thuận của cơ quan, đơn vị hoặc tổ chức đó.

3. Sử dụng từ ngữ, ký hiệu vi phạm truyền thống lịch sử, văn hóa, đạo đức và thuần phong mỹ tục của dân tộc”¹¹.

Như vậy, Luật Doanh nghiệp năm 2014 không quy định tên công ty hợp danh phải gắn liền với tên của giám đốc hoặc thành viên hợp danh khác của công ty. Do đó, đây là sự bất cập của Luật Công chứng.

Trường hợp thay đổi tên gọi của Văn phòng công chứng

Khoản 2 Điều 79 Luật Công chứng quy định “trường hợp thay đổi một trong các nội dung quy định tại khoản 2 Điều 24 của Luật này thì phải thay đổi tên gọi của Văn phòng công chứng phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 22 của Luật này”. Khoản 2 Điều 24 Luật Công chứng quy định “Văn phòng công chứng thay đổi tên gọi, trụ sở hoặc Trưởng Văn phòng công chứng thì được Sở Tư pháp cấp lại giấy đăng ký hoạt động trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị; trường hợp từ chối phải thông báo bằng văn bản và nêu rõ lý do”. Trường hợp tên gọi của Văn phòng công chứng thay đổi do Văn phòng tự đề nghị thay đổi hoặc Văn phòng công chứng phải đổi tên khi thay đổi Trưởng Văn phòng công chứng thì không cần phải bàn, nhưng trường hợp thay đổi trụ sở Văn phòng công chứng thì phải thay đổi tên gọi là không hoàn toàn hợp lý. Mỗi Văn phòng công chứng trong quá trình hoạt động của mình thì luôn gắn liền với thương hiệu, uy tín khi thực hiện công chứng các giao dịch dân sự cho các tổ chức, cá nhân. Do đó, việc thay đổi tên sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động của Văn phòng công chứng, cụ thể số lượng hồ sơ giao dịch dân sự sẽ giảm do không phải người yêu cầu công chứng nào cũng biết thông tin rằng Văn phòng công chứng với tên gọi mới cũng chính là Văn phòng công chứng cũ mà trước đây mình thường đến để yêu cầu công chứng. Mặt khác, quy định này sẽ vô hình trung tạo thêm những thủ tục hành chính mới và gây khó khăn cho Văn phòng công chứng sau khi bị thay đổi

9 Khoản 1 Điều 22 Luật Công chứng năm 2014.

10 Khoản 1 Điều 27 Luật Công chứng năm 2014.

11 Điều 39 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

tên gọi như thủ tục đề nghị cấp con dấu cho tên gọi mới, thủ tục kê khai thuế; hoặc thủ tục thay đổi giấy đăng ký hoạt động....

2. Một số kiến nghị hoàn thiện Luật Công chứng

2.1 Về khái niệm văn bản công chứng

Để đảm bảo sự tương thích giữa Luật Công chứng với BLDS 2015, nội hàm khái niệm văn bản công chứng trong Luật Công chứng cần được sửa lại theo hướng sau: *Văn bản công chứng bao gồm giao dịch dân sự và bản dịch đã được công chứng viên chứng nhận theo quy định của Luật Công chứng.*

2.2 Tên gọi và thay đổi tên gọi của Văn phòng công chứng

Tên gọi Văn phòng công chứng

Khoản 3 Điều 22 Luật Công chứng quy định: “Tên gọi của Văn phòng công chứng phải bao gồm cụm từ “Văn phòng công chứng” kèm theo họ tên của Trưởng Văn phòng hoặc họ tên của một công chứng viên hợp danh khác của Văn phòng công chứng do các công chứng viên hợp danh thỏa thuận” là hoàn toàn không thống nhất với Luật Doanh nghiệp năm 2014. Đặc biệt, khi Luật Công chứng quy định: Văn phòng công chứng hoạt động theo loại hình công ty hợp danh chịu sự điều chỉnh của Luật Công chứng và các văn bản pháp luật về doanh nghiệp.

Thay đổi tên gọi Văn phòng công chứng

Luật Công chứng chỉ nên quy định việc thay đổi tên gọi của Văn phòng công chứng thực hiện khi có yêu cầu của Văn phòng công chứng và thay đổi Trưởng Văn phòng công chứng, còn trong trường hợp có sự thay đổi trụ sở thì không nên quy định phải thay đổi tên gọi Văn phòng công chứng.

2.3 Sửa đổi quy định về người làm chứng trong khoản 2 Điều 47 Luật Công chứng

Để bảo đảm sự tương thích với quy định của BLDS 2015, việc quy định về người làm chứng trong Luật Công chứng cần sửa đổi theo hướng sau:

Người làm chứng phải là người từ đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; không phải là người có khó khăn

trong nhận thức, làm chủ hành vi và không có quyền, lợi ích hoặc nghĩa vụ liên quan đến việc công chứng.

2.4 Công chứng ngoài trụ sở tổ chức hành nghề công chứng

Để đảm bảo sự chặt chẽ trong quy định của pháp luật và cũng như để được hiểu, áp dụng thống nhất, Bộ Tư pháp cần có văn bản hướng dẫn về trường hợp “lý do chính đáng khác” bởi 02 lý do sau:

Thứ nhất, tránh trường hợp đánh giá theo ý chí chủ quan từ phía chủ thể áp dụng pháp luật.

Thứ hai, hạn chế việc lạm dụng “lý do chính đáng khác” có thể dẫn đến việc cạnh tranh không lành mạnh giữa các tổ chức hành nghề công chứng trong việc thực hiện công chứng ngoài trụ sở.

2.5 Quy định về chấm dứt tư cách công chứng viên hợp danh của Văn phòng công chứng

Theo chúng tôi, khi Luật Công chứng đã quy định Văn phòng công chứng hoạt động như loại hình công ty hợp danh thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp thì Văn phòng công chứng cần thiết phải có “Điều lệ”. “Điều lệ” ở đây là văn bản thỏa thuận giữa các thành viên là công chứng viên hợp danh của Văn phòng công chứng, trong đó nội dung thỏa thuận buộc phải có là trường hợp chấm dứt tư cách thành viên của công chứng viên hợp danh và “Điều lệ” này phải được cơ quan nhà nước thẩm định, xem xét (cụ thể là giao trách nhiệm cho Sở Tư pháp kiểm tra “Điều lệ” nhằm đảm bảo nội dung của sự thỏa thuận này không trái với pháp luật, trái với đạo đức xã hội). Mặt khác, đây cũng là cách nhằm tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động công chứng ở mỗi địa phương. Ngoài ra, nếu có tranh chấp về quyền và nghĩa vụ giữa các công chứng viên hợp danh thì “Điều lệ” của Văn phòng công chứng được xem nguồn chứng cứ quan trọng để Tòa án xem xét giải quyết khi có tranh chấp xảy ra về quyền và nghĩa vụ giữa các công chứng viên hợp danh ■

QUỐC HỘI CÁC NƯỚC VỚI VIỆC THỰC HIỆN MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG (SDGs)

Lê Minh Hồng*

Đỗ Tiến Dũng**

* TS. Nguyên Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Khoa học lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp.

** ThS. Trưởng phòng, Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội; mục tiêu phát triển bền vững; Liên hợp quốc; mục tiêu thiên niên kỷ.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/03/2018

Biên tập : 06/04/2018

Duyệt bài : 16/04/2018

Article Information:

Keywords: National Assembly; Sustainable Development Goals; United Nations; Millennium Development Goals

Article History:

Received : 20 Mar. 2018

Edited : 06 Apr. 2018

Approved : 16 Apr. 2018

Tóm tắt:

Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs¹) được Liên hợp quốc đề ra và các quốc gia thành viên cam kết thực hiện đến năm 2030 để hướng tới sự phát triển bền vững, xây dựng một tương lai tốt đẹp hơn cho người dân trên toàn thế giới và tất cả các quốc gia được sống trong môi trường hợp tác, hòa bình và thịnh vượng. Thực hiện SDGs là trách nhiệm quốc gia và của toàn xã hội. Quốc hội - với địa vị pháp lý của mình - chắc chắn phải có vai trò và trách nhiệm đối với việc thực hiện SDGs. Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của Quốc hội một số nước đối với việc thực hiện SDGs và gợi mở một số vấn đề cho Quốc hội Việt Nam.

Summary:

The Sustainable Development Goals (SDGs) are set by the United Nations and its members commonly commit to work with to 2030 towards sustainable developments, building a better future for the people throughout the world and all nations in a cooperative, peaceful and prosperous environment. Implementation of the SDGs is a national responsibility and a social responsibility. The National Assembly - with its legal status - must have a role and responsibility for the implementation of the SDGs. This article provides the reviews of the experiences of a number of national assemblies in the implementation of the SDGs and also suggestions to the National Assembly of Vietnam.

1. Khái quát về SDGs và vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs

SDGs được ghi nhận trong Nghị quyết

A/Res/70/1 về “Chuyển đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự đến năm 2030 vì sự phát triển bền vững” của Liên

1 SDGs: Sustainable Development Goals - được Hội nghị thượng đỉnh về PTBV của LHQ thông qua tại Mỹ vào 25/9/2015 tại Nghị quyết A/Res/70/1 về “Chuyển đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự đến năm 2030 vì sự PTBV” của LHQ, ngày 21/9/2015.

hợp quốc (LHQ), ngày 21/9/2015² là sự tiếp nối, mở rộng và phát triển ở tầm cao hơn từ Mục tiêu Thiên niên kỷ của LHQ giai đoạn trước đó (MDGs 2000-2015³). SDGs gồm hệ thống 17 mục tiêu phát triển bền vững (PTBV): (1) Xóa nghèo dưới mọi hình thức, ở mọi nơi; (2) Xóa đói, đảm bảo an ninh lương thực, cải thiện dinh dưỡng, thúc đẩy nông nghiệp PTBV; (3) Đảm bảo cuộc sống khỏe mạnh và nâng cao phúc lợi cho tất cả lứa tuổi; (4) Đảm bảo giáo dục công bằng, chất lượng và hiệu quả, đồng thời tăng cường cơ hội học tập suốt đời cho tất cả mọi người; (5) Đạt được bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái; (6) Đảm bảo nguồn cung ứng, quản lý bền vững nguồn nước và các điều kiện vệ sinh an toàn cho tất cả mọi người; (7) Đảm bảo khả năng tiếp cận nguồn năng lượng hiện đại, bền vững, đáng tin cậy và có khả năng chi trả cho tất cả mọi người; (8) Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện và ổn định, tạo việc làm đầy đủ, phù hợp cho tất cả mọi người; (9) Xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ, thúc đẩy công nghiệp hóa bền vững, toàn diện và khuyến khích khả năng đổi mới; (10) Giảm bất bình đẳng trong mỗi quốc gia và giữa các quốc gia; (11) Hình thành các đô thị và các khu định cư toàn diện, an toàn và bền vững; (12) Đảm bảo các mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững; (13) Hành động khẩn cấp chống biến đổi khí hậu và các tác động của biến đổi khí hậu; (14) Bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn lực đại dương, biển và PTBV; (15) Bảo vệ, phục hồi và khuyến khích sử dụng bền vững các hệ sinh thái trên bề mặt trái đất, quản lý bền vững tài nguyên rừng, chống sa mạc hóa, chống xói mòn đất

và bảo vệ tính đa dạng sinh học; (16) Thúc đẩy các xã hội hòa bình và hòa nhập cho PTBV, tạo ra cơ hội tiếp cận công lý và xây dựng các thể chế hiệu quả, toàn diện và có trách nhiệm ở tất cả các cấp; (17) Nâng cao khả năng thực hiện và hiện thực hóa cơ chế đối tác toàn cầu cho PTBV.

Có thể thấy, với nội dung, giá trị của 17 mục tiêu nêu trên thì thực hiện SDGs không đơn thuần là trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia đối với cam kết đã ký mà cũng chính là con đường, là cách thức, là nhiệm vụ tất yếu, khách quan đối với tất cả các Nhà nước để phát triển kinh tế - xã hội.

Về vai trò, trách nhiệm thực hiện SDGs, Nghị quyết A/Res/70/1 của LHQ đã chỉ ra, gồm: (i) ở phạm vi toàn cầu, khu vực là LHQ (các quốc gia thành viên, các thiết chế thuộc hệ thống LHQ); các tổ chức quốc tế, các thiết chế tài chính quốc tế, Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU), các Liên minh Nghị viện khu vực, các tổ chức phi chính phủ quốc tế; (ii) ở phạm vi quốc gia là Nhà nước (Nguyên thủ quốc gia, Quốc hội, Chính phủ, Tòa án, các cơ quan nhà nước khác); tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh; các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; các nhà khoa học, cộng đồng dân cư và người dân.

Đối với Nghị viện/Quốc hội, Nghị quyết A/Res/70/1 của LHQ có nêu: “Ghi nhận vai trò thiết yếu của Nghị viện các nước thông qua việc ban hành pháp luật và thông qua ngân sách và bảo đảm trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện hiệu quả các cam kết...”. Tương tự, Bộ tiêu chí

- 2 Trong Nghị quyết này có những phần như: (i) Tuyên bố chung, từ điểm 1-6; (ii) Tầm nhìn của chúng ta, từ điểm 7-9; (iii) Các nguyên tắc và cam kết chung của chúng ta, từ điểm 10-13; (iv) Thế giới của chúng ta hôm nay, từ điểm 14-17; (v) CTNS mới, từ điểm 18-38; (vi) Phương thức thực hiện, từ điểm 39-46; (vii) SDGs, từ điểm 54-71; (viii) Theo dõi và đánh giá, từ điểm 72-77; (ix) Tổ chức thực hiện ở cấp độ quốc gia, từ điểm 78-79; ở cấp độ khu vực, từ điểm 80-81; ở cấp độ toàn cầu, từ điểm 82-91.
- 3 Còn gọi là Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (Millennium Development Goals - MDGs), gồm 8 mục tiêu, được ghi nhận trong bản Tuyên ngôn Thiên niên kỷ của LHQ (được Hội nghị thượng đỉnh Thiên niên kỷ thông qua tại Mỹ vào tháng 9/2000).

tự đánh giá việc thực hiện SDGs dành cho các nghị viện năm 2016 của IPU cũng nêu: “Vai trò cốt lõi của Nghị viện trong việc lập pháp, bảo đảm ngân sách, giám sát và đại diện cho các cử tri là tất cả những điều quan trọng đối với việc thực hiện đầy đủ SDGs”⁴. Như vậy, vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs là bao trùm, ảnh hưởng tới việc thực hiện tất cả 17 Mục tiêu. Tuy nhiên, tập trung và rõ nét nhất là Mục tiêu 16: *Thúc đẩy xã hội hòa bình và hòa nhập cho PTBV, tạo ra cơ hội tiếp cận công lý và xây dựng các thể chế hiệu quả, toàn diện và có trách nhiệm ở tất cả các cấp*.

Xét trên từng phương diện, vai trò lập pháp của Quốc hội sẽ tạo lập khuôn khổ pháp lý toàn diện cho việc thực hiện, giám sát thực hiện SDGs, nhưng trọng tâm là hình thành, điều chỉnh cơ chế, chính sách nhằm giải quyết các rào cản về cơ cấu để đạt được tăng trưởng công bằng, bảo vệ môi trường và cải thiện sức khỏe và giáo dục. Vai trò quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thể hiện tập trung qua việc Quốc hội quyết định hình thành, điều chỉnh các chương trình, dự án quan trọng quốc gia và quyết định, điều chỉnh về ngân sách nhà nước nhằm định hướng và bảo đảm nguồn lực để thực hiện các mục tiêu phát triển (thường là sẽ phải cắt giảm một số khoản đầu tư, chi tiêu được ưu tiên trước đó để tập trung cho các vấn đề xã hội, môi trường, nhất là cơ sở hạ tầng, hệ thống quản lý nước và cho những đối tượng yếu thế). Vai trò giám sát của Quốc hội sẽ bảo đảm rằng, các chủ thể có liên quan, nhất là Chính phủ, cần tích cực hành động, tuân thủ pháp luật về thực hiện SDGs mà Quốc hội đã thông qua; đánh giá, kiểm tra tính chính xác của các chỉ tiêu, số liệu có liên quan để đo lường sự tiến bộ và có những điều chỉnh cho phù hợp. Ngoài ra, thông qua

một số hoạt động khác như điều trần, tiếp xúc cử tri, lấy ý kiến nhân dân, dân nguyện, công khai và minh bạch hoá..., Quốc hội còn thể hiện vai trò đại diện để bảo đảm sự tham gia của người dân và thể hiện quan điểm của họ trong chu trình chính sách.

Như vậy, về cơ bản, những vai trò của Nghị viện nêu trên là tương đồng và phù hợp với quy định của pháp luật Việt Nam, gắn liền với 3 chức năng cơ bản của Quốc hội nước ta là lập hiến, lập pháp; quyết định vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao.

2. Kinh nghiệm Quốc hội một số nước đối với việc thực hiện SDGs

Một là, chú trọng tuyên truyền, phổ biến về SDGs và về vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs, nhằm nâng cao hiểu biết, thu hút sự quan tâm, thúc đẩy hành động và tăng tính đồng thuận từ đại biểu Quốc hội.

Đây là hành động được Quốc hội các nước quan tâm tiến hành sớm, có thể là trước, trong quá trình đàm phán hoặc ngay sau khi SDGs được ký kết. Hình thức thực hiện cũng rất đa dạng, phong phú. Ví dụ: Ngay từ tháng 11/2016, Quốc hội Phần Lan đã tổ chức phiên họp đầu tiên để bàn về việc thực hiện SDGs⁵. Nghị viện Lesotho đã tổ chức một phiên họp toàn thể hai Viện để bàn riêng về Chương trình nghị sự (CTNS) 2030 và SDGs. Nội dung phiên họp đã (i) giới thiệu về SDGs và sự tham gia của Nghị viện Lesotho vào chương trình nghị sự; (ii) thảo luận về quan điểm PTBV trong chương trình nghị sự 2030, cơ chế thực hiện và vai trò của Nghị viện, Nghị sỹ đối với việc thực hiện SDGs; (iii) tổng kết, rút ra những kinh nghiệm từ kết quả thực hiện MDGs giai đoạn 2000-2015 và bàn về các ưu tiên, nỗ lực, giải pháp để thực hiện SDGs trong

4 IPU and UNDP (2016), Bộ tiêu chí tự đánh giá việc thực hiện SDGs dành cho các Nghị viện năm 2016 của Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU).

5 Eric Mulholland (2017), The Role of European Parliaments in the Implementation of the 2030 Agenda and the SDGs, ESDN Quarterly Report 45, July 2017, ESDN Office, Vienna.

tương lai, trong đó nhấn mạnh vai trò của Nghị viện, Nghị sỹ và cần thành lập một Ủy ban PTBV ở cả hai Viện⁶.

Quốc hội Bhutan lại sớm tổ chức Hội thảo với chủ đề “Vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện SDGs” (ngày 3/5/2016) nhằm tuyên truyền, phổ biến về SDGs; làm rõ vai trò bao trùm của Quốc hội là tạo ra động lực, nội địa hoá để thực hiện và giám sát việc thực hiện SDGs. Qua Hội thảo, một số vai trò cụ thể của Quốc hội đã được chỉ ra là: (i) lập pháp để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện SDGs và gắn với vì người nghèo, nhạy cảm giới tính và dựa trên nhân quyền; (ii) giám sát và theo dõi sự tiến bộ của Bhutan trong việc đạt được các SDGs; (iii) phân bổ, quản lý nguồn lực tài chính quốc gia để thực hiện SDGs; (iv) bảo đảm việc lập kế hoạch và giám sát việc thực hiện SDGs của các bên có liên quan; (v) phát huy và sử dụng dữ liệu để đo lường và giám sát tiến độ thực hiện SDGs^{7, 8}...

Hai là, hình thành cơ sở pháp lý về vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs để tăng tính chủ động, đồng bộ, thống nhất, hiệu lực, hiệu quả, có lộ trình và có cơ sở để theo dõi, giám sát việc thực hiện.

Trước hết, Quốc hội nhiều nước đã rà soát, xây dựng, ban hành Chương trình hành động của Quốc hội để thực hiện SDGs. Đây là hoạt động quan trọng, bao trùm và phổ biến ở Quốc hội nhiều nước như: Pháp, Phần Lan, Gruzia, Ukraine, Hy Lạp, Guatemala, Colombia, Chile, Liban ... Ví dụ: Quốc hội Liban đã ban hành Chương trình hành động của Quốc hội thực hiện SDGs (Parliamentary

Action for the implementation of the SDGs)⁹. Đáng chú ý, để xây dựng Chương trình hành động này, Quốc hội các nước tiến hành rất bài bản, kỹ lưỡng. Nội dung Chương trình hành động hết sức toàn diện, cụ thể, đưa ra những giải pháp, yêu cầu, lộ trình và trách nhiệm thực hiện; đồng thời, gắn với cả 3 vai trò của Quốc hội gồm lập pháp, giám sát và quyết định vấn đề quan trọng, trong đó đặc biệt đề cao vai trò lập pháp. Ví dụ, để phục vụ cho việc xây dựng, thảo luận và thông qua Chương trình hành động của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs, Quốc hội Hy Lạp, Hà Lan¹⁰ đã yêu cầu các cơ quan hữu quan tiến hành rà soát, đánh giá lại tất cả các sáng kiến lập pháp thuộc các lĩnh vực chuyên đề của SDGs và đề xuất kế hoạch sửa đổi, bổ sung, ban hành mới cho phù hợp với SDGs. Trong khi đó, ở Phần Lan, trước khi Quốc hội thông qua Chương trình thì tất cả các Ủy ban đều tổ chức thảo luận về SDGs, xây dựng các báo cáo trong đó đánh giá thực trạng và đưa ra các khuyến nghị; Quốc hội Zambia lại tiến hành một phiên họp đề tư vấn về SDGs¹¹; Quốc hội Lebanon tổ chức Hội thảo tham vấn quốc tế với chủ đề “Quốc hội và hành trình để thực hiện SDGs” nhằm mở đường cho một chương mới trên con đường thực hiện SDGs và thúc đẩy vai trò, trách nhiệm quan trọng của Quốc hội đối với việc đạt được các Mục tiêu trên toàn quốc¹²...

Tiếp đó, Quốc hội một số nước còn sửa đổi, ban hành một số văn bản pháp luật có liên quan trực tiếp tới vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs để tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ; nhất là quy

6 UN Lesotho (2015), Lesotho National Assembly and Senate discuss perspectives on the 2030 Agenda for Sustainable Development”, <http://www.unlesotho.org>, Maseru, 27/11/2015.

7 UNDP (2016a), Bhutan’s Parliament inspired by SDG vision, <http://www.undp.org>, May 3, 2016.

8 MB. Subba (2016), Parliamentarians discuss their role on SDG, <http://www.kuenselonline.com>, May 4, 2016.

9 UNDP Lebano (2017), The Parliament and the Journey to the Implementation of SDGs in Lebanon, <http://www.lb.undp.org>, Oct. 12, 2017.

10 Eric Mulholland (2017); Tlidd.

11 UNDP (2016b), Parliaments & SDGs. Fast Facts United Nations Development Programme. www.undp.org, June 2016.

12 UNDP (2017), The Parliament and the Journey to the implementation of SDGs in Lebanon. <http://www.lb.undp.org>, Oct. 17, 2017.

định thẩm tra tính bền vững của dự luật. Ví dụ: Quốc hội Canada đã ban hành, sửa đổi Luật PTBV Canada (sửa đổi lần cuối 26/6/2016)¹³; trong đó, quy định về việc lập và thực hiện Chiến lược PTBV của Liên bang; đưa ra các định nghĩa, mục đích, áp dụng luật, nguyên tắc cơ bản của PTBV; thành lập Ủy ban về PTBV, Văn phòng PTBV, Hội đồng tư vấn PTBV; quy định điều khoản chuyển tiếp, việc sửa đổi một số đạo luật liên quan và lộ trình thực hiện. Quốc hội Hà Lan đã thông qua Nghị quyết (Nghị quyết ngày 25/01/2017 và Nghị quyết 15/6/2017), trong đó có quy định tất cả các dự luật trước khi trình bắt buộc phải trải qua bước đánh giá về tính tương thích với SDGs, chỉ ra sự tác động trên các phương diện và những thuận lợi, khó khăn¹⁴. Hay Quốc hội Anh đã thông qua một dự luật cam kết Quốc hội sẽ dành 0,7% tổng thu nhập quốc gia (GNI) cho ODA hàng năm (3/2015)¹⁵. Đặc biệt, Quốc hội CHLB Đức đã ban hành Quy trình thẩm tra tác động về tính bền vững trong khung khổ đánh giá tác động của dự án luật (RIA)¹⁶; theo đó, nhiều yêu cầu, nội dung thẩm tra đã được sửa đổi, bổ sung để nhằm thực hiện SDGs một cách tốt nhất.

Ba là, hình thành thiết chế chuyên trách để giúp Quốc hội trong việc thực hiện SDGs.

Một số Quốc hội đã thành lập thiết chế chuyên trách này như: Quốc hội Fiji thành lập Ủy ban về SDGs vào năm 2015¹⁷; Quốc hội Zimbabwe thành lập Ủy ban về SDGs

vào năm 2016, đáng lưu ý, Chủ tịch Ủy ban này là Chủ tịch Quốc hội¹⁸; Quốc hội Trinidad và Tobago mới thành lập Ủy ban về Môi trường và PTBV¹⁹; Quốc hội Đức thành lập Hội đồng tư vấn Nghị viện về PTBV (PbNE) từ năm 2014²⁰. Ở mức độ thấp hơn, Thượng viện Ý cũng đã thành lập Tiểu ban thường trực về CTNS 2030 và SDGs thuộc Ủy ban Đối ngoại. Tuy nhiên, cơ cấu, tổ chức của thiết chế này có sự khác nhau giữa các nước. Ở Quốc hội Fiji và Zimbabwe, Ủy ban về SDGs có vị trí, vai trò và được tổ chức và hoạt động tương tự như các Ủy ban thường trực của Quốc hội. Trong khi đó, ở Quốc hội Đức, với tên gọi là Hội đồng tư vấn nên tổ chức, hoạt động có sự khác biệt so với hệ thống Ủy ban thường trực. Hội đồng tư vấn này gồm 44 thành viên, trong đó, 22 thành viên cố định, có tư cách đầy đủ và 22 thành viên “mở”, được lựa chọn khác nhau cho phù hợp với nội dung phiên họp. Hội đồng tư vấn cho Quốc hội về thực hiện SDGs và Chiến lược PTBV quốc gia. Ngoài nhiệm vụ nghiên cứu đề xuất các mục tiêu, biện pháp, công cụ phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện cụ thể và khuyến nghị kế hoạch trung, dài hạn cho việc thực hiện; tham gia vào cuộc đối thoại với các nghị viện khác, đặc biệt là ở Liên minh châu Âu ... thì nhiệm vụ quan trọng nhất của Hội đồng là đánh giá, phản biện về tính bền vững của dự luật trong quy trình lập pháp. Theo đó, đối với mỗi dự luật, PbNE sẽ có một bản báo cáo với tư cách là “Ý kiến chuyên gia” gửi cho Ủy ban chủ trì thẩm tra. Hội đồng cũng giữ

13 Minister of Justice Canada (2016); Federal Sustainable Development Act - S.C. 2008, c. 33. Canada, 2008, Last amended on 26 June 2013, Current to June 6, 2016, Minister of Justice; <http://laws-lois.justice.gc.ca>.

14 Eric Mulholland (2017); Tlđđ.

15 UNDP (2016b), Tlđđ.

16 Deutscher Bundestag (2015), Rules of Procedure for the parliamentary appraisal of the sustainability impact assessment in the framework of regulatory impact assessment, Deutscher Bundestag, 18th Electoral Term, 17 June 2015.

17 Ella Masle-Farquhar (2015), Fiji boosts Parliament's role in the implementation of the SDGs, Beyond 2015 Legacy, Submitted by Ella Masle-Farquhar on Mon, 12/10/2015. Đăng bởi Ella Masle-Farquhar, ngày 12/10/2015.

18 Kanako Mabuchi (2016), These are Zimbabwe's Sustainable Development Goals: Parliament's Responsibility, Kanako Mabuchi, <http://www.silofighters.org>, August 10, 2016.

19 UNDP (2016b), Tlđđ.

20 Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung – PbNE.

vai trò thúc đẩy thảo luận tại Quốc hội liên quan đến PTBV^{21,22,23}.

Bốn là, ra tuyên bố không ràng buộc thể hiện quyết tâm của Quốc hội và kêu gọi, yêu cầu Chính phủ tích cực hành động để thực hiện SDGs; tạo cơ chế “mở” để nghị sỹ tham gia thúc đẩy, thực hiện SDGs và tăng cường mối quan hệ với các đối tác có liên quan.

Để thể hiện quyết tâm từ phía Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs và đề huy động, tăng cường sự tham gia của toàn xã hội trong thực hiện SDGs, nhất là từ phía hành pháp, Quốc hội một số nước đã ra tuyên bố không ràng buộc (non-binding resolution), trong đó, yêu cầu Chính phủ cần tích cực hành động để thực hiện SDGs. Ví dụ: Nghị viện Anh đã thông qua một báo cáo kêu gọi sự lãnh đạo mạnh mẽ hơn từ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan trong Chính phủ để thực hiện các mục tiêu toàn cầu của LHQ, trong đó thiết lập Chương trình nghị sự quốc tế để giải quyết đói nghèo²⁴. Quốc hội Hà Lan đã thông qua nghị quyết kêu gọi và yêu cầu Chính phủ cần xây dựng kế hoạch hành động để chủ động, nỗ lực thực hiện SDGs²⁵.

Hay để thu hút sự tham gia, phát huy vai trò của nghị sỹ đối với việc thúc đẩy và thực hiện SDGs, Quốc hội Ấn Độ đã thành lập Nhóm các nhà lập pháp cho SDGs (Legislators Group for SDGs)²⁶. Quốc hội Pakistan thành lập Nhóm công tác về SDGs để thúc đẩy các cuộc tranh luận, sự tham gia và nâng cao nhận thức của các nghị sỹ về SDGs²⁷. Quốc hội Brasil thành lập Mặt trận các Nghị sỹ hoạt động về môi trường trong việc hỗ trợ SDGs ở Sao Paolô, Braxin²⁸. Quốc hội Uganda có Diễn đàn Nghị viện về MDGs và Diễn đàn về SDGs²⁹. Còn Quốc hội Đức lại chủ trì phối hợp với Chính phủ, các cơ quan, tổ chức liên quan tổ chức những “Buổi tối Nghị viện” để trao đổi về các vấn đề quan trọng về PTBV. “Buổi tối nghị viện” với chủ đề “Một tương lai bền vững cho Đại dương và Bờ biển - thực hiện Chương trình nghị sự năm 2030”³⁰ là một buổi sinh hoạt nghị viện nhằm thực hiện Mục tiêu SDG14 - đảm bảo việc bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương, biển, và tài nguyên biển. Trong khi đó, Quốc hội Uganda lại tổ chức Diễn đàn Nghị viện Uganda để tham vấn quốc gia về Chương trình nghị sự 2030 và SDGs³¹. Có những cuộc tham vấn có sự tham gia của gần 500 đại biểu đến từ Quốc

-
- 21 The Federal Government of Germany (2016), Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016.
- 22 The Federal Government of Germany (2010), Structures of sustainability policy, <https://www.bundesregierung.de>, ngày 13/12/2010.
- 23 Deutscher Bundestag, Sustainability, http://www.bundestag.de/htdoes_e/bundestag/bodies/sustainability.
- 24 Fairtrade Foundation UK (2016), SDGs Report, <http://www.fairtrade.org.uk/en/media-centre/news/june-2016/sdgs-report>, 8 June, 2016.
- 25 Eric Mulholland (2017) Tlđđ.
- 26 Ministry of Parliamentary Affairs of India (2016), Shri Venkaiah Naidu assures support to Legislators Group on Sustainable Development Goals, Press Information Bureau, Government of India, Ministry of Parliamentary Affairs, 31-March-2016. <http://pib.nic.in>.
- 27 UNDP (2016b), Tlđđ.
- 28 UNDP, Environmental Parliamentary Front in Support of the SDGs in São Paulo, Brazil, <https://sustainabledevelopment.un.org>.
- 29 Parliament of the Republic of Uganda. Uganda Parliamentary Forum on Millennium Development Goals. Parliament of the Republic of Uganda. <http://www.parliament.go.ug>.
- 30 Institute for Advanced Sustainability Studies - IASS (2016), Parliamentary Evening: “A Sustainable Future für Oceans and Coasts – Implementing the 2030 Agenda”, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS, Potsdam), <http://www.iass-potsdam.de>, 11/5/2016.
- 31 Parliament of the Republic of Uganda, Uganda Parliamentary Forum on Millennium Development Goals. Parliament of the Republic of Uganda. <http://www.parliament.go.ug>.

hội, Chính phủ, tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức truyền thông, các tổ chức quốc tế. Trong khi đó, Quốc hội Ý³² lại hình thành “Liên minh Ý cho Phát triển Bền vững” (ASviS) với hơn 140 thành viên, ngoài các nghị sỹ còn có sự tham gia của những nhân vật quan trọng trong nền kinh tế và các công ty của Ý. Cuộc họp ngày 31/1/2017 của Liên minh này dưới sự chủ trì của Chủ tịch Thượng viện (Pietro Grasso) đã cùng với đại diện các đảng, phong trào chính trị và giới doanh nghiệp đã bàn về việc thực hiện SDGs - mối quan hệ giữa quốc tế và trong nước và các ưu tiên, lựa chọn cho chính sách của Ý, ...

Quốc hội các nước cũng đẩy mạnh đối ngoại nghị viện để tăng cường hợp tác với các tổ chức khu vực và thế giới, huy động nguồn lực, chia sẻ, học hỏi kinh nghiệm. Ví dụ: Quốc hội Zambia với sự trợ giúp của IPU đã phát triển một cơ sở dữ liệu điện tử về thực hiện các SDGs³³ để chia sẻ, lưu trữ thông tin giữa các cơ quan, tổ chức trong nước và với Quốc hội các nước trong IPU...

Năm là, chú trọng đến giám sát, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát việc thực hiện SDGs.

Nhìn chung, Quốc hội các nước thường lồng ghép vấn đề thực hiện SDGs vào chương trình giám sát của Quốc hội và của hệ thống Ủy ban của Quốc hội. Một số Quốc hội khuyến khích, yêu cầu hệ thống Ủy ban của Quốc hội và các chủ thể chịu sự giám sát, nhất là Chính phủ, hằng năm có báo cáo riêng phản ánh, đánh giá về sự tiến

bộ của Quốc hội trong thực hiện SDGs (như Nghị viện Châu Âu). Một số các uỷ ban đã tổ chức những phiên điều trần đối với hành pháp về việc thực hiện một, một số nhóm mục tiêu SDGs (như ở Anh, Hy Lạp, Ý). Ở Phần Lan, để hỗ trợ và nâng cao chất lượng hoạt động giám sát việc thực hiện SDGs thì một số hoạt động đã được tiến hành như: (i) Ban hành Bộ chỉ số PTBV quốc gia (lần đầu là vào T5/2017 và tiếp tục được điều chỉnh, cập nhật cho phù hợp); Văn phòng Kiểm toán (VTV) thường xuyên có ý kiến và hằng năm có báo cáo đánh giá hiệu quả hành động của Chính phủ để đạt được SDGs; (iii) Tổ chức Diễn đàn mùa xuân hằng năm với chủ đề “Nhà nước và tương lai của PTBV ở Phần Lan” nhằm cung cấp cho nghị sỹ và người dân thông tin hiện trạng và đưa ra các kịch bản ảnh hưởng đến thực hiện SDGs cũng như thách thức mà Chính phủ phải đối diện³⁴. Ở Quốc hội Hà Lan, trong “Ngày trách nhiệm giải trình” năm 2017³⁵, Quốc hội đã xem xét báo cáo về việc thực hiện SDGs của Chính phủ. Mạnh mẽ hơn, Quốc hội Ghana còn thành lập một Ủy ban đặc biệt để giám sát việc thực hiện các SDGs để bảo đảm hoạt động giám sát được đầy đủ và hiệu quả hơn³⁶.

3. Một số kiến nghị với Quốc hội Việt Nam về việc thực hiện SDGs

Từ việc thực hành ở Quốc hội một số nước đối với việc thực hiện SDGs, có thể nêu một số kiến nghị đối với Quốc hội Việt Nam như sau:

Một là, Quốc hội cần chú trọng đẩy

32 Eric Mulholland (2017), Tlđđ.

33 Inter-Parliamentary Unions (2016), IPU helps Zambia Parliament develop new database ahead of SDGs, <http://www.ipu.org>, 23 June 2016.

34 Eric Mulholland (2017), Tlđđ.

35 Định kỳ hằng năm, Hạ viện tiến hành “Ngày Trách nhiệm giải trình” vào ngày Thứ 3 cuối cùng trong tháng 5 để nghe, thảo luận báo cáo của Chủ tịch Tòa Kiểm toán Hà Lan về tình hình chi tiêu và việc thực hiện các mục tiêu, chính sách của Chính phủ trong năm.

36 Abraham Ibn Zackaria (PhD) (2016), Implementating the post-2015 Development agenda & the sustainable development goals - the role of the Ghanaian legislature, Policy Brief SDGs No. 1. 2016, Parliamentary Research Department, Parliament of Ghana, <http://www.parliament.gh/publications/39/1316>, 05 Apr 2016.

manh hơn công tác tuyên truyền, phổ biến, tổ chức thực hiện SDGs và vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs.

Trong thời gian qua, Quốc hội nước ta đã có một số hoạt động nhằm tuyên truyền, phổ biến và tổ chức thực hiện SDGs và về vai trò của Quốc hội đối với thực hiện SDGs³⁷, nhưng chưa thật chủ động, số lượng còn ít, hiệu quả chưa thật cao. Từ khi SDGs được chính thức thông qua đến nay, Quốc hội vẫn chưa đưa vào chương trình nghị sự hay có hoạt động nào để giới thiệu, thảo luận một cách chính thức ở phạm vi toàn Quốc hội về chương trình nghị sự đến 2030, về hệ thống 17 Mục tiêu và các chỉ tiêu của SDGs cũng như việc thực hiện chúng, nhất là về vai trò của Quốc hội; mặc dù, ở khía cạnh nhất định, Quốc hội cũng đã lồng ghép vào trong một số hoạt động. Trong khi đó, Chính phủ và nhiều bộ, ngành đã có những hành động tích cực trong tuyên truyền, phổ biến và tổ chức thực hiện³⁸. Điều này là chưa thật hợp lý, chưa tương xứng với vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs. Vì vậy, để nâng cao hiểu biết, nhận thức của đại biểu Quốc hội về SDGs và về vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs trong thời gian tới, đề nghị Quốc hội cần tổ chức một phiên họp chuyên đề về vấn đề này.

Hai là, Quốc hội cần sớm nghiên cứu xây dựng, ban hành Chương trình hành động của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs.

Việc xây dựng Chương trình hành động này có vai trò và ý nghĩa rất quan trọng, giúp Quốc hội tiếp cận, xử lý tổng thể, chủ động, có lộ trình các vấn đề có liên

quan nhằm thực hiện SDGs một cách hiệu quả nhất trên cả 3 chức năng là lập pháp, quyết định vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Trong Chương trình này, cần thiết và quan trọng là phải đề ra kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội đến năm 2030 để thực hiện SDGs.

Ba là, hoàn thiện cơ sở pháp lý, tăng cường bộ máy để bảo đảm, phát huy vai trò của Quốc hội trong thực hiện SDGs.

Theo đó, Quốc hội cần sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật liên quan đến vai trò của Quốc hội, nhất là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân để hướng tới sự phát triển bền vững của quốc gia theo SDGs. Trong đó, cần sửa đổi, bổ sung một số yêu cầu, tiêu chí nhằm PTBV trong báo cáo đánh giá tác động, thẩm định, thẩm tra dự luật, dự án, công trình hay báo cáo. Đồng thời, nghiên cứu hình thành cơ quan chuyên trách/đầu mối giúp Quốc hội trong thực hiện SDGs. Có thể thành lập mới 1 Ủy ban (Ủy ban lâm thời) hoặc giao cho 1 Ủy ban hiện có (Ủy ban Kinh tế) - có vai trò tương tự như Ủy ban các Vấn đề xã hội trong bình đẳng giới³⁹.

Bốn là, tăng cường, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát về thực hiện SDGs.

Cùng với việc đưa vào Chương trình hành động của Quốc hội để thực hiện SDGs như kiến nghị trên, hằng năm, Quốc hội cần lồng ghép vào Chương trình hoạt động giám sát vấn đề giám sát việc thực hiện

37 Có thể kể đến như (i) tổ chức 03 cuộc hội thảo trong khuôn khổ IPU132 về quản lý tài nguyên nước, an ninh mạng và vai trò của Quốc hội đối với phát triển bền vững (Tại Hà Nội vào tháng 2/2015) để góp phần phục vụ việc thông qua Tuyên bố Hà Nội “Các mục tiêu phát triển bền vững: Biến lời nói thành hành động”; (ii) tổ chức Hội nghị chuyên đề IPU khu vực châu Á – Thái Bình Dương về “Ứng phó với Biến đổi khí hậu – Hành động của các nhà lập pháp nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững” (tại TP Hồ Chí Minh tháng 5/2017)...

38 Chính phủ đã ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững; một số bộ, ngành như Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Y tế; Tổng cục Du lịch... đã tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo để giới thiệu và bàn về việc thực hiện các Mục tiêu SDGs có liên quan đến ngành, lĩnh vực mình.

39 Điều 76 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014

SDGs. Ngoài việc yêu cầu báo cáo và xem xét báo cáo của Chính phủ, các đối tượng giám sát khác có liên quan thì nên tổ chức một số hoạt động giám sát chuyên đề gắn với một số mục tiêu của SDGs hoặc tổ chức phiên giải trình hoặc chất vấn đối với một số ngành, lĩnh vực chủ đạo trong thực hiện SDGs như y tế, giáo dục, khoa học - công nghệ, tài nguyên - môi trường, nông nghiệp và phát triển nông thôn...

Năm là, tiếp tục đẩy mạnh hợp tác quốc tế, tăng cường sự phối hợp và hợp tác với Chính phủ, các chủ thể khác có liên quan.

Quốc hội cần tiếp tục thực hiện hiệu quả thẩm quyền phê chuẩn các điều ước quốc tế và tăng cường ngoại giao nghị viện để mở rộng hợp tác quốc tế giữa Việt Nam

với các nước, các tổ chức quốc tế cũng như giữa Quốc hội, đại biểu Quốc hội Việt Nam với Nghị viện, nghị sỹ các quốc gia ở phạm vi khu vực và thế giới. Điều này không chỉ thu hút đầu tư, tranh thủ nguồn lực hỗ trợ phát triển đất nước mà còn là cơ hội để giao lưu, chia sẻ kinh nghiệm, qua đó giúp Quốc hội nước ta thực hiện SDGs tốt hơn.

Ở phạm vi trong nước, do nội dung SDGs liên quan đến hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội nên việc thực hiện SDGs là trách nhiệm của toàn xã hội, trong đó Chính phủ có vai trò tiên quyết. Vì vậy, để phát huy vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs thì Quốc hội cần tăng cường sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả tất cả các bên có liên quan, nhất là với Chính phủ, các bộ, ngành ■

BÀN VỀ VẤN ĐỀ MIỄN TRỪ ĐỐI VỚI CÁC THỎA THUẬN...

(Tiếp theo trang 30)

Thứ hai: Điều 11 của Dự thảo, ngoài các Thỏa thuận HCCT theo chiều ngang²⁰ còn bao gồm cả các Thỏa thuận HCCT theo chiều dọc²¹. Nguyên tắc chung là các thỏa thuận theo chiều ngang luôn sẽ kém nguy hiểm hơn các thỏa thuận theo chiều dọc²². Kinh nghiệm từ các nước trong quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh thì các thỏa thuận theo chiều dọc, nếu thị phần không đạt đến một ngưỡng nhất định các thỏa thuận này hầu như không gây tổn hại cho cạnh tranh và/hoặc người tiêu dùng. Do vậy, cần bổ sung khoản 3 Điều 12 theo hướng:

“3. Cấm các doanh nghiệp kinh doanh ở các công đoạn khác nhau trong cùng một chuỗi sản xuất, phân phối, cung ứng đối với một loại hàng hóa, dịch vụ nhất định tham gia thỏa thuận HCCT quy định tại các khoản 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 và 11 Điều 11 của Luật này khi thỏa thuận đó gây tác động hoặc có khả năng gây tác động HCCT một cách đáng kể trên thị trường.

Quy định này không áp dụng nếu thị phần của các doanh nghiệp dưới 30% trên thị trường liên quan” ■

20 Các thỏa thuận giữa các doanh nghiệp cùng nằm trên cùng thị trường liên quan.

21 Các thỏa thuận giữa các doanh nghiệp nằm ở các giai đoạn khác nhau của chuỗi sản xuất.

22 World Bank, OECD, A framework for the design and implementation of competition law and policy, page 19, nguồn: <http://documents.worldbank.org/curated/en/977331468759588195/A-framework-for-the-design-and-implementation-of-competition-law-and-policy>; truy cập ngày 14/03/2018.

