



THÔNG TIN CHUYÊN ĐỀ

TRUNG TÂM THÔNG TIN KHOA HỌC - HỌC VIỆN BÁO CHÍ VÀ TUYÊN TRUYỀN



**TÌM HIỂU NHỮNG ĐIỂM NỔI BẬT
TRONG MỘT SỐ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT
MỚI SỬA ĐỔI, BAN HÀNH**

LƯU HÀNH NỘI BỘ

9/11 **PHÁP LUẬT
VIỆT NAM**



THÔNG TIN CHUYÊN ĐỀ

TRUNG TÂM THÔNG TIN KHOA HỌC - HỌC VIỆN BÁO CHÍ VÀ TUYÊN TRUYỀN



BAN CHỈ ĐẠO

PGS, TS Phạm Minh Sơn
PGS, TS Nguyễn Thị Trường Giang

BAN BIÊN TẬP

TS Nguyễn Thanh Thảo
ThS Lê Thị Phương Hào
ThS Vũ Thị Hồng Luyến
ThS Trương Thị Mỹ Linh
Phạm Thị Hằng
Nguyễn Thị Thu Trang
Nguyễn Thị Kiều Trinh

Địa chỉ: 36 Xuân Thủy - Cầu Giấy - Hà Nội
Điện thoại: 024 38340041

Ảnh bìa 1: Ủy ban Xã hội của Quốc hội tiến hành thẩm tra các Báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện Nghị quyết 68/2013/QH13; việc quản lý và sử dụng Quỹ Bảo hiểm y tế năm 2020 (Ảnh_quochoi.vn)

TÌM HIỂU NHỮNG ĐIỂM NỔI BẬT TRONG MỘT SỐ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT MỚI SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

• NGUYỄN THÚY HOA

Một số điểm mới mang tính đột phá của Luật Phòng, chống tham nhũng 2018

3

• NGUYỄN THỊ MINH HÀ

Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam

13

• NGUYỄN HIỀN PHƯƠNG

Những điểm mới về hợp đồng lao động của Bộ luật Lao động năm 2019

22

• NGUYỄN QUANG TUYẾN

Tính đồng bộ, thống nhất của các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong luật đất đai

33

• CAO ĐỨC THÁI

Luật an ninh mạng - một bảo đảm quan trọng trong thực thi quyền con người

40

• NGUYỄN VĂN SƠN

Luật cảnh sát biển Việt Nam - Bước phát triển mới về cơ sở pháp lý thực thi pháp luật trên biển

45

• NGUYỄN THỊ MAI DUNG, NGUYỄN THỊ HUỆ

Pháp luật về giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước **51**

• NGUYỄN THANH HUYỀN

Quyền lao động và việc làm của người khuyết tật theo pháp luật Việt Nam **60**

• LÊ THỊ HOA

Pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam hiện nay **69**

• CAO VĂN THANH

Những điểm mới trong Luật Tín ngưỡng, tôn giáo đối với thực hiện chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo ở nước ta hiện nay **79**

• TRẦN THÁI DƯƠNG

Nguyên tắc bầu cử phổ thông trong pháp luật Việt Nam từ năm 1945 đến nay **92**

• PHẠM QUANG NGÂN

Những điểm mới của Dự thảo Luật Dân quân tự vệ (sửa đổi) **102**

• NGUYỄN NHƯ PHÁT

Luật cạnh tranh năm 2018 và việc khắc phục những bất cập của Luật cạnh tranh năm 2004 liên quan đến kiểm soát hạn chế cạnh tranh **109**

• TRẦN VĂN ĐỘ, LÊ THỊ DIỄM HẰNG

Bảo vệ trẻ em gái là nạn nhân của tội phạm tình dục theo pháp luật hình sự VN **124**

• VŨ THỊ HOÀI PHƯƠNG

Kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 - những thuận lợi và khó khăn **135**

• NGUYỄN MẠNH HÙNG

12 chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch Covid-19 **144**

• TRẦN THỊ MINH NGỌC

Vài nét về cải cách chính sách tiền lương **151**

• NGUYỄN HỒNG THẮNG

Chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam **158**

• VŨ TRƯỜNG GIANG

Chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước Việt Nam thời kỳ đổi mới trong chiến lược phát triển bền vững của đất nước **170**

• NGUYỄN VĂN HÒI

Thực hiện chính sách xã hội và những điểm mới tại Đại hội XIII của Đảng **181**

• CAO VŨ MINH

Hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính **193**

• NGUYỄN VINH HƯNG

Quy chế pháp lý của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh theo luật doanh nghiệp năm 2020 **214**

• NGÔ VĂN HIỆP, DOÃN HỒNG NHUNG

Bản chất pháp lý của hợp đồng gia nhập theo pháp luật Việt Nam **223**

LỜI GIỚI THIỆU

Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật luôn có vị trí và vai trò vô cùng quan trọng trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện nay, là một bộ phận của công tác giáo dục, là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và sự điều phối, tổ chức thực hiện của các cơ quan nhà nước và các tổ chức, đoàn thể; là khâu then chốt, quan trọng để chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước thực sự đi vào cuộc sống xã hội, đi vào ý thức, hành động của từng chủ thể trong xã hội.

Ngày Pháp luật Việt Nam bắt nguồn từ sáng kiến của địa phương. Xuất phát từ nhu cầu đa dạng hóa các hình thức phổ biến giáo dục pháp luật đã tổ chức triển khai mô hình này với tính chất là một ngày sinh hoạt pháp luật tập trung để cán bộ, công chức, viên chức, Nhân dân nghiên cứu, tìm hiểu pháp luật. Từ mô hình này, năm 2010, Hội đồng Phối hợp công tác Phổ biến giáo dục pháp luật của Chính phủ (nay là Hội đồng Phối hợp Phổ biến giáo dục pháp luật Trung ương) đã hướng dẫn việc nhân rộng trên phạm vi toàn quốc và được đánh giá là một cách làm mới, tích cực, góp phần đa dạng hóa các hình thức Phổ biến giáo dục pháp luật hiện có.

Ngày 20/6/2012, tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật *Phổ biến giáo dục pháp luật*. Xuất phát từ vai trò của pháp luật, ý nghĩa của *Hiến pháp* năm 1946 - Bản *Hiến pháp* đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa với những giá trị về tư tưởng pháp quyền, quyền lực thuộc về Nhân dân, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và thực tiễn triển khai mô hình “**Ngày Pháp luật**”, kết hợp với tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới, Luật Phổ biến giáo dục pháp luật đã quy định ngày 9/11 hằng năm là Ngày Pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 8) - Ngày Quốc hội nước Việt

Nam dân chủ cộng hoà thông qua Hiến pháp năm 1946. Ngày Pháp luật được tổ chức nhằm tôn vinh Hiến pháp, pháp luật, giáo dục ý thức thượng tôn pháp luật cho mọi người trong xã hội.

Bên cạnh việc tuyên truyền, giáo dục ý thức tuân thủ và chấp hành pháp luật, qua các hoạt động hưởng ứng Ngày Pháp luật Việt Nam cũng nâng cao ý thức, trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và Nhân dân trong chủ động tìm hiểu, học tập pháp luật. Góp phần giải quyết những vấn đề dư luận người dân, xã hội quan tâm, trọng tâm là các lĩnh vực phòng, chống dịch bệnh; phòng, chống tham nhũng, lãng phí; cải cách hành chính; bảo vệ môi trường; đất đai...

Hưởng ứng ngày Pháp luật Việt Nam năm 2021 và tiếp tục lan tỏa tinh thần thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, chúng tôi sưu tầm, tuyển chọn, biên soạn và giới thiệu ấn phẩm chuyên đề **“Tìm hiểu những điểm nổi bật trong một số chính sách, pháp luật mới sửa đổi, ban hành”**.

Trong quá trình biên soạn ấn phẩm, chúng tôi có sử dụng một số tài liệu từ các tạp chí và Internet mà chưa có điều kiện xin phép trực tiếp tác giả. Ấn phẩm chỉ sử dụng với mục đích làm tài liệu tham khảo nội bộ, không vì mục đích kinh doanh. Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành đến các tác giả.

Mặc dù Ban Biên tập đã hết sức cố gắng, song trong quá trình biên tập, không tránh khỏi khiếm khuyết. Rất mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc.

Trân trọng cảm ơn!

BAN BIÊN TẬP

MỘT SỐ ĐIỂM MỚI MANG TÍNH ĐỘT PHÁ CỦA LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG 2018

✍ TS NGUYỄN THÚY HOA

Học viện Chính trị khu vực I

Tóm tắt: Tại Kỳ họp thứ tư và Kỳ họp thứ năm, Quốc hội Việt Nam khóa XIV đã thảo luận và cho ý kiến về dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi) với nhiều điểm mới quan trọng, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra. Ngày 20/11/2018, dự thảo được thông qua sau nhiều lần góp ý, chỉnh lý với tỉ lệ tán thành 93,2%. Bài viết tập trung vào một số điểm mới cơ bản và quan trọng hàng đầu của Luật mới sẽ có hiệu lực vào ngày 01/7/2019.

Từ khóa: Phòng, chống tham nhũng; điểm mới Luật Phòng, chống tham nhũng 2018; Quốc hội khóa XIV.

Kiểm soát quyền lực; phòng, chống tham nhũng (PCTN), lãng phí; minh bạch, công khai và giải trình trách nhiệm là những nội dung không thể thiếu trong tiến trình xây dựng pháp quyền, thực thi dân chủ, đảm bảo quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân. Chính vì vậy, hoàn thiện thể chế pháp lý trong lĩnh vực này là công việc cấp bách, thường xuyên đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước, xu thế hội nhập phát triển kinh tế của Việt Nam trong quan hệ kinh tế thế giới, đặc biệt đây chính là việc đảm bảo và vận hành các thiết chế dân chủ nhân dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Luật PCTN lần đầu được Quốc hội ban hành năm 2005. Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn và đảm bảo hiệu lực, Luật được tiến hành sửa đổi, bổ sung vào

các năm 2007, 2012. Sau 10 năm thực hiện đến năm 2015, Luật tiếp tục được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa XIV và cụ thể trong Kế hoạch số 3428/KH-TTCTP ngày 18/11/2015 về việc xây dựng Luật PCTN, giao Thanh tra Chính phủ chủ trì soạn thảo và trình dự án Luật.

Tại lần sửa đổi năm 2018 này, hàng loạt các vấn đề của Luật đã được đưa ra nghiên cứu, phân tích, đánh giá khung pháp lý và điều chỉnh đảm bảo tính thống nhất, chặt chẽ, khắc phục các tồn tại, bất cập. Bài viết tập trung phân tích và đánh giá bốn điểm mới cơ bản của Luật PCTN 2018.

1 Mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật Phòng, chống tham nhũng ra **● khu vực ngoài nhà nước**

Trong bối cảnh hiện nay, việc mở rộng phạm vi áp dụng một số biện pháp PCTN ra khu vực ngoài nhà nước là đòi hỏi cấp thiết. Thực tế cho thấy, tình hình tham nhũng ở khu vực ngoài nhà nước đã và đang làm ảnh hưởng bất lợi đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước và hiệu quả công tác PCTN. Mặt khác, việc mở rộng phạm vi điều chỉnh ra khu vực ngoài nhà nước của Luật PCTN lần này là sự phù hợp và cụ thể hóa quan điểm chỉ đạo tại *Kết luận số 10-KL/TW* ngày 26/12/2016 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí; đồng bộ với Bộ luật Hình sự (sửa đổi, bổ sung 2017) đã mở rộng quy định xử lý đối với một số tội phạm về tham nhũng trong mọi tổ chức, doanh nghiệp ngoài nhà nước⁽¹⁾; phù hợp với yêu cầu của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng mà Việt Nam là thành viên. Theo đó, Điều 1 của Luật mới quy định ngắn gọn và khái quát: “Luật này quy định về phòng ngừa, phát hiện tham nhũng; xử lý tham nhũng và các hành vi khác vi phạm pháp luật về PCTN”⁽²⁾.

So với Luật PCTN 2005 và Luật PCTN sửa đổi, bổ sung 2012 thì phạm vi điều chỉnh mở rộng bởi các quy định giới hạn cơ quan, tổ chức, đơn vị chỉ

bao gồm: Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp của Nhà nước và tổ chức, đơn vị khác do Nhà nước thành lập, đầu tư cơ sở vật chất, cấp phát toàn bộ hoặc một phần kinh phí hoạt động do Nhà nước trực tiếp quản lý hoặc tham gia quản lý nhằm phục vụ nhu cầu phát triển chung, thiết yếu của Nhà nước và xã hội.

Cũng từ việc mở rộng phạm vi điều chỉnh, Luật mới đã có sự chỉnh lý, làm rõ các hành vi về tham nhũng trong khu vực nhà nước cho phù hợp với Bộ luật Hình sự (sửa đổi, bổ sung 2017) về tội tham nhũng. Trong 12 hành vi tham nhũng có 07 hành vi thuộc nhóm tội phạm tham nhũng, 04 hành vi thuộc nhóm tội phạm khác và cụ thể hóa 01 hành vi những nhiễu vì vụ lợi so với quy định trong Luật hiện hành. Khái niệm “những nhiễu” được bổ sung hành vi “đòi hỏi của người có chức vụ, quyền hạn trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ”; “vụ lợi” được giải thích là việc người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm đạt được lợi ích vật chất hoặc lợi ích phi vật chất không chính đáng. Khái niệm “phi vật chất” vừa rộng nghĩa hơn khái niệm “lợi ích tinh thần” của Luật hiện hành vừa thống nhất với quy định của Bộ Luật Hình sự (sửa đổi, bổ sung 2017).

Đối với khu vực ngoài nhà nước, hành vi tham nhũng được quy định gồm: i) Tham ô tài sản; ii) Nhận hối lộ; iii) Đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của doanh nghiệp, tổ chức mình vì vụ lợi. Việc giới hạn 03 dạng hành vi tham nhũng như vậy là phù hợp với chủ trương PCTN trong khu vực tư, đáp ứng yêu cầu của Công ước quốc tế về chống tham nhũng mà Việt Nam đã tham gia ký kết.

Về việc mở rộng phạm vi điều chỉnh ra khu vực ngoài nhà nước, trong suốt quá trình tranh luận, cũng có một số ý kiến đề nghị cần rà soát để bảo đảm quy định của Luật mới bao quát hết được các doanh nghiệp ngoài nhà nước, tổ chức tôn giáo. Trong đó, có ý kiến đề nghị chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp

ngoài nhà nước khi họ tham gia vào các dự án có vốn, tài sản nhà nước; đề nghị thay cụm từ “tổ chức xã hội thường xuyên huy động” bằng cụm từ “tổ chức xã hội có huy động” các khoản đóng góp của nhân dân cho phù hợp.

Ở nội dung này, nhìn tổng thể trong hệ thống pháp luật thực định chúng ta thấy, Bộ Luật Hình sự đã mở rộng quy định xử lý tội phạm về tham nhũng trong mọi tổ chức, doanh nghiệp ngoài nhà nước. Đồng thời, pháp luật về doanh nghiệp, đầu tư, kinh doanh, đất đai, khoáng sản... cũng đã quy định trách nhiệm của doanh nghiệp, tổ chức trong công khai, minh bạch các hoạt động, thực hiện một số biện pháp phòng ngừa xung đột lợi ích... Như vậy, các doanh nghiệp ngoài nhà nước, tổ chức tôn giáo và tổ chức xã hội khác khi thực hiện những hoạt động liên quan đến vốn, tài sản của Nhà nước hoặc có huy động các khoản đóng góp của nhân dân đều phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật; nếu có hành vi tham nhũng thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật mới ra khu vực ngoài nhà nước là vấn đề mới, cần đảm bảo tính khả thi và tránh sự xung đột với các luật khác nên Luật PCTN lần này đã được điều chỉnh theo hướng: Quy định cụ thể hơn một số biện pháp PCTN như công khai, minh bạch tổ chức và hoạt động, kiểm soát xung đột lợi ích, chế độ trách nhiệm của người đứng đầu; các biện pháp này áp dụng đối với công ty đại chúng, tổ chức tín dụng, tổ chức xã hội vì đây là các doanh nghiệp, tổ chức có huy động vốn đóng góp của nhiều cổ đông, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển lành mạnh của nền kinh tế hoặc có huy động các khoản đóng góp của nhân dân để hoạt động từ thiện (Điều 80). Bên cạnh đó, phân định rõ doanh nghiệp, tổ chức ngoài nhà nước không áp dụng mọi biện pháp phòng ngừa tham nhũng như khu vực trong nhà nước. Một số biện pháp phòng ngừa tham nhũng chỉ áp dụng được với khu vực nhà nước như xây dựng và thực hiện định mức, tiêu chuẩn, chế độ; quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn, chuyển đổi vị trí công tác trong cơ quan, tổ chức, đơn vị... Điều 80 của Luật mới đã quy định các biện pháp PCTN áp dụng

đối với doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước và giao cho Chính phủ quy định chi tiết⁽³⁾.

2. Việc xác định cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập

Kê khai tài sản, thu nhập là trách nhiệm mà các cán bộ, công chức, người có nghĩa vụ theo quy định của Luật phải thực hiện, đặc biệt là người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong việc tổ chức và gương mẫu thực hiện. Luật hiện hành quy định mọi đối tượng có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập đều áp dụng chung một biện pháp kê khai, theo dõi biến động, xác minh tài sản, thu nhập mà không phân biệt đối tượng để có mức độ kiểm soát khác nhau phù hợp với năng lực của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập.

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, Luật mới đã quy định: Về nội dung, nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập bao gồm tài sản thu nhập và biến động (tăng hoặc giảm); về phạm vi, bao gồm tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai, của vợ hoặc chồng và con chưa thành niên⁽⁴⁾; về phương thức và thời điểm kê khai, các đối tượng phải kê khai lần đầu, kê khai bổ sung, kê khai hàng năm, kê khai phục vụ công tác cán bộ.

Một trong những bất cập của Luật hiện hành là việc quy định quá nhiều cơ quan có chức năng quản lý bản kê khai và xác minh tài sản, thu nhập. Trong điều kiện mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai và giao thêm nhiều thẩm quyền cho cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập⁽⁵⁾, Điều 30 của Luật mới đã giao cho Thanh tra Chính phủ, Thanh tra các bộ, ngành, Thanh tra tỉnh kiểm soát tài sản, thu nhập của những người thuộc diện kê khai công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương; các cơ quan khác và tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội chịu trách nhiệm kiểm soát tài sản, thu nhập của người kê khai công tác trong cơ quan, tổ chức mình⁽⁶⁾.

Xác định chủ thể có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập

3.

Trước đó, các đối tượng phải kê khai tài sản, thu nhập được Luật hiện hành quy định gồm: a) Cán bộ từ Phó trưởng phòng của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trở lên và tương đương trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị; b) Một số cán bộ, công chức tại xã, phường, thị trấn; người làm công tác quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước hoặc trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân; c) Người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Luật mới đã mở rộng thêm những người có nghĩa vụ kê khai tài sản, thu nhập bao gồm: 1. Cán bộ, công chức; 2. Sĩ quan Công an nhân dân; sĩ quan Quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp; 3. Người giữ chức vụ từ Phó trưởng phòng và tương đương trở lên công tác tại đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước, người được cử làm đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; 4. Người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

Trong đó, người giữ chức vụ từ Giám đốc sở hoặc tương đương trở lên, người công tác tại các vị trí có nguy cơ tham nhũng cao phải kê khai tài sản, thu nhập hằng năm với mục đích nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn. Các đối tượng khác chỉ phải kê khai lần đầu hoặc kê khai bổ sung với mục đích chủ yếu nhằm tạo cơ sở dữ liệu để so sánh, đối chiếu khi họ được bổ nhiệm vào chức vụ cao hơn hoặc khi có biến động về tài sản, thu nhập từ 300 triệu đồng trở lên trong một năm...

Về minh bạch và kiểm soát tài sản, thu nhập trong khu vực ngoài nhà nước, dù có những ý kiến về những người giữ chức vụ quản lý, điều hành trong công ty đại chúng, tổ chức tín dụng, tổ chức xã hội khu vực ngoài nhà nước phải kê khai, công khai bản kê khai, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập và bị xử lý về tài sản, thu nhập nếu giải trình không hợp lý về nguồn gốc tài sản, thu

nhập tăng thêm nhưng Luật PCTN đã loại trừ nhóm chủ thể này bởi việc kiểm soát thu nhập của người quản lý doanh nghiệp sẽ được thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp.

Trong hệ thống pháp luật, trách nhiệm phải *kê khai thu nhập* của những người giữ chức vụ quản lý, điều hành trong doanh nghiệp đã được Luật Doanh nghiệp, Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán quy định cụ thể đối với mọi loại hình doanh nghiệp mà không chỉ giới hạn ở công ty đại chúng và tổ chức tín dụng. Bên cạnh đó, các luật này cũng *chỉ buộc* người giữ chức vụ quản lý, điều hành phải kê khai *thu nhập* (khác với cán bộ, công chức, viên chức thì ngoài kê khai *thu nhập* thì còn kê khai cả *tài sản*). Trình tự, thủ tục kê khai, công khai thu nhập của người giữ chức vụ quản lý, điều hành trong doanh nghiệp cũng hoàn toàn khác với quy định về trình tự, thủ tục kê khai, công khai tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức. Hơn nữa, người quản lý, điều hành trong doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước rất đa dạng, trong đó có cả nhà đầu tư nước ngoài nên việc yêu cầu họ phải kê khai tài sản của họ và của vợ (hoặc chồng), con chưa thành niên ở nước ngoài để kiểm soát tài sản, thu nhập là không khả thi.

Nhìn chung, các quy định này về cơ bản đã đáp ứng yêu cầu tập trung kiểm soát tài sản, thu nhập của những người đứng đầu hoặc công tác tại các vị trí có nguy cơ tham nhũng cao, bảo đảm phù hợp với năng lực của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập và khả năng đầu tư nguồn lực cho việc kiểm soát tài sản, thu nhập, qua đó tăng cường hơn hiệu lực, hiệu quả của các biện pháp này trong PCTN.

4 Xử lý hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực

Riêng đối với tài sản, thu nhập tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc thì đến nay, pháp luật chưa có quy định

để xử lý. Đây là vấn đề mới, lần đầu tiên được bàn đến khi xây dựng dự thảo của Luật. Trên thực tế, tài sản, thu nhập của người dân, cán bộ, công chức, viên chức được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, Nhà nước ta chưa kiểm soát được thu nhập của toàn xã hội và pháp luật chưa quy định đánh thuế đối với tài sản thì việc xác định tính *hợp lý* của nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm để đánh thuế hoặc thu hồi là vấn đề rất phức tạp. Mặt khác, đây là vấn đề lớn, có liên quan đến quyền sở hữu tài sản - quyền cơ bản của công dân theo Hiến pháp nên khi thông qua, các đại biểu Quốc hội đã cân nhắc hết sức kỹ lưỡng. Theo Báo cáo 361/BC-UBTVQH14 ngày 19/11/2018 về giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật PCTN tại tất cả các phiên thảo luận về nội dung này, ý kiến của các đại biểu Quốc hội, các cơ quan hữu quan còn rất khác nhau và phân tán. Để bảo đảm thận trọng, Ủy ban Thường vụ quốc hội đã chỉ đạo Tổng Thư ký Quốc hội gửi phiếu thăm dò ý kiến của đại biểu Quốc hội về nội dung này. Kết quả, có 209/456 ý kiến đại biểu, chiếm 43,09% tổng số đại biểu tán thành phương án xem xét, giải quyết tại Tòa án; 156/456 ý kiến đại biểu, chiếm 32,16% tổng số đại biểu tán thành với phương án thu thuế; 40 ý kiến đại biểu đề nghị giữ như quy định của Luật PCTN hiện hành và 51 đại biểu không thể hiện chính kiến hoặc có ý kiến khác. Như vậy, không có phương án nào nhận được sự ủng hộ của quá 50% tổng số đại biểu Quốc hội⁽⁷⁾. Từ kết quả này cho thấy do chưa đạt được sự đồng thuận, thống nhất cao nên nội dung này cần được tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, khi đã đủ điều kiện chín muồi, phù hợp thực tiễn, bảo đảm tính khả thi thì mới nên quy định vào Luật.

Vì vậy hiện nay, việc xử lý *tài sản, thu nhập tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc* sẽ được thực hiện như quy định của pháp luật hiện hành. Theo đó, nếu cơ quan có thẩm quyền chứng minh được tài sản do tham nhũng mà có thì tiến hành thu hồi hoặc tịch thu theo quy định của pháp luật tương ứng; nếu chứng minh được có dấu hiệu trốn thuế thì xử lý theo quy định của pháp luật về thuế.

Nếu như Luật hiện hành quy định còn khá chung chung về việc xử lý hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực thì Luật mới đã quy định chi tiết và nghiêm khắc trách nhiệm pháp lý đối với 3 nhóm đối tượng: i) Người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân; ii) Người được dự kiến bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử giữ chức vụ; iii) Người có nghĩa vụ kê khai không thuộc hai trường hợp nêu trên.

Đồng thời, Điều 31 của Luật PCTN (sửa đổi, bổ sung 2018) đã bổ sung quy định về chuyên vụ việc có dấu hiệu vi phạm được phát hiện trong quá trình kiểm soát tài sản, thu nhập đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết để tăng cường việc xử lý đối với loại tài sản, thu nhập này.

Ngoài 4 nhóm điểm mới nêu trên, Luật PCTN lần này còn sửa đổi, bổ sung thêm nhiều nội dung khác mang tính toàn diện như: Tài sản, thu nhập phải kê khai; giám sát công tác PCTN của cơ quan dân cử, đại biểu dân cử; việc áp dụng biện pháp tài chính và công nghệ để tất cả các giao dịch có liên quan đến sử dụng vốn, tài sản công đều không dùng tiền mặt; căn cứ, thủ tục, thẩm quyền xác minh tài sản, thu nhập... nhằm khắc phục các lỗ hổng lập pháp trước đây, góp phần đảm bảo hiệu lực, hiệu quả cho hoạt động PCTN ở nước ta trong thời gian tới.

Tuy nhiên, ở góc độ quản lý và đảm bảo công bằng xã hội, bên cạnh việc tổ chức thực hiện Luật này kể từ ngày có hiệu lực (01/7/2019) cần phải tiến hành đánh giá, tổng kết và tiếp tục hoàn thiện các chế định tài sản. Từ đó mới có thể hoàn thiện về việc xử lý tài sản, thu nhập tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc.

Tóm lại, việc sửa đổi, bổ sung Luật PCTN năm 2018 là một bước cụ thể hóa tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, đặc biệt là về yêu cầu đẩy mạnh công tác thu hồi

tài sản trong PCTN, nâng cao tính gương mẫu của cán bộ, công chức, người có chức vụ, quyền hạn trong minh bạch tài sản, thu nhập. Đây cũng là quá trình Việt Nam thực hiện khuyến nghị của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng, là việc nội luật hóa hành vi làm giàu bất chính mà nhiều nước trên thế giới cũng áp dụng các cách thức khác nhau để xử lý đối với loại tài sản này. Nhờ đó, công tác đấu tranh PCTN sẽ có hiệu quả thiết thực trong bảo vệ thể chế chính trị, bảo vệ chủ quyền và lợi ích của nhân dân□

Chú thích:

(1) Bộ luật Hình sự đã mở rộng chủ thể phạm tội gồm cả người có chức vụ, quyền hạn trong các doanh nghiệp, tổ chức ngoài nhà nước đối với các tội danh: Tội tham ô tài sản (Điều 353), Tội nhận hối lộ (Điều 354), Tội đưa hối lộ (Điều 364) và Tội môi giới hối lộ (Điều 365).

(2) Quốc hội: *Luật số 36/2018/QH14* ngày 20/11/2018 về phòng, chống tham nhũng, <https://thuvienphapluat.vn>

(3) Quốc hội: *Luật số 36/2018/QH14* ngày 20/11/2018 về phòng, chống tham nhũng, <https://thuvienphapluat.vn>

(4) Quốc hội: *Luật số 36/2018/QH14* ngày 20/11/2018 về phòng, chống tham nhũng, <https://thuvienphapluat.vn>

(5) Luật mới bổ sung thẩm quyền cho cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập về xây dựng, quản lý cơ sở dữ liệu về kiểm soát tài sản, thu nhập; tham gia tố tụng trong trường hợp xử lý tài sản, thu nhập tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai không giải trình được hợp lý về nguồn gốc hoặc khi người có nghĩa vụ kê khai khiếu nại kết luận xác minh...

(6) Quốc hội: *Luật số 36/2018/QH14* ngày 20/11/2018 về phòng, chống tham nhũng, <https://thuvienphapluat.vn>

(7) Báo cáo số 361/BC-UBTVQH14, ngày 19/11/2018 về Giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi, bổ sung 2018)

Nguồn: Tạp chí Giáo dục lý luận - 2019 - số 2 (288) - tr.50-55.

**THẨM QUYỀN VÀ CÁCH THỨC ÁP DỤNG
CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI
TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

 TS NGUYỄN THỊ MINH HÀ

- NCS TẠ ĐỨC HÒA

Đại học Quốc gia Hà Nội

Nghiên cứu về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp để thấy rõ thực trạng pháp luật về vấn đề trên; đồng thời, đặt nó trong mối quan hệ với hệ thống pháp luật quốc tế, đặc biệt là sự phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người mà Nhà nước Việt Nam tham gia. Từ đó thấy rõ sự cần thiết phải hệ thống hóa lại quy phạm pháp luật điều chỉnh về vấn đề này, sửa đổi và bổ sung những quy định mới cho phù hợp với hệ thống pháp luật và tình hình thực tế hiện nay.

Từ khóa: Thẩm quyền; biện pháp hạn chế quyền con người; pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

A study of the competence and application of measures to restrict the exercise of human rights in emergency situations helps clearly describe the current state of the relevant legislations and analyze them in the relation to the international legislations, especially the compliance with the international conventions on human rights to which Vietnam is a signatory. It is imperative to systematize the relevant governing regulations, amend and supplement new regulations to be commensurate with the current legal system and situation.

Keywords: Competence; measures to restrict the exercise of human rights; legislation on emergency situations.

Ngày nhận: 02/12/2020 Ngày phản biện, đánh giá: 20/01/2021 Ngày duyệt:
18/02/2021

Tình trạng khẩn cấp (TTKC) là một trạng thái xã hội đặc biệt khiến cho hoạt động của nhà nước và cuộc sống của người dân không diễn ra bình thường như đang tiếp diễn. Thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh, bạo động đặt đời sống của con người vào TTKC. Từ đó, nhà nước sẽ tuyên bố tạm ngừng một số chức năng của chính phủ, tạm ngừng một số hành vi của các cá nhân, tổ chức được thực hiện trong những điều kiện bình thường, đồng thời thêm những thẩm quyền cho các cơ quan nhà nước (CQNN) và yêu cầu cá nhân, tổ chức bắt buộc phải thực hiện một số những hành vi nhất định. Trong tình huống đó, vai trò điều chỉnh của pháp luật là rất cần thiết để ổn định lại đời sống cho nhân dân và duy trì trật tự xã hội.

Bài viết nghiên cứu dựa trên các quy định đang có hiệu lực ở Việt Nam để làm rõ về thẩm quyền và quy trình hạn chế quyền con người (QCN) trong từng TTKC và các vấn đề đặt ra đối với pháp luật về TTKC.

1. Thẩm quyền và quy trình chung quy định về tình trạng khẩn cấp

Do tính chất đặc biệt nên việc quy định TTKC thuộc các CQNN ở trung ương. *Hiến pháp* năm 2013 quy định: “Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nhà nước Việt Nam quy định về tình trạng khẩn cấp; Ủy ban Thường vụ Quốc hội - cơ quan thường trực của Quốc hội ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương; Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp”. Đây là thẩm quyền cao nhất tuyên bố về TTKC trong mọi tình huống theo *Hiến pháp* năm 2013.

Về quy trình tuyên bố TTKC, *Pháp lệnh TTKC* năm 2000 quy định: Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp

ngay được thì Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước phải đầy đủ các nội dung: lý do ban bố TTKC; địa bàn được đặt trong TTKC; ngày giờ bắt đầu TTKC; thẩm quyền tổ chức thi hành TTKC. Do tính chất khẩn cấp của tình trạng mà Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hay lệnh của Chủ tịch nước phải được công bố ngay trên các phương tiện thông tin đại chúng và phải được niêm yết công khai để mọi người đều biết. Mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị vũ trang và cá nhân có trách nhiệm thi hành tuyệt đối tuân thủ pháp luật về TTKC.

Như vậy, có thể thấy, thẩm quyền quy định TTKC được đặt ra bởi mục đích chung về sự an toàn của người dân và trật tự xã hội được cấp có thẩm quyền cao nhất của quốc gia quy định và ban bố. Để đạt được mục đích đó Nhà nước có thể sẽ phải hạn chế một số QCN. Việc ban bố TTKC không chỉ có ý nghĩa đối với việc xử lý và khắc phục các tình huống không mong muốn mà còn là cơ sở pháp lý để Chính phủ tạm ngừng một số quyền thuộc về tự do và dân sự, tác động lớn đến đời sống cá nhân, đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

2 ● **Cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp**

Thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước thuộc về người đứng đầu cao nhất quyền hành pháp. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ tổ chức và chỉ đạo áp dụng các biện pháp nhằm khắc phục, ngăn ngừa các hậu quả xấu có thể xảy ra và các biện pháp hạn chế QCN trong TTKC. Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ còn được trao quyền quyết định các cơ quan, tổ chức nào có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó.

Hiện nay, nguyên tắc chung trong hành động của các cơ quan, tổ chức hoặc người thi hành các biện pháp hạn chế QCN theo quy định của *Pháp lệnh*

TTKC năm 2000, nghị quyết ban bố TTKC, đặc biệt phục tùng mệnh lệnh của cấp trên (trong TTKC, mệnh lệnh của cấp trên có hiệu lực như pháp luật). Người thi hành các biện pháp đặc biệt trong TTKC phải đeo phù hiệu thống nhất do Chính phủ quy định. Đây là quy định mang tính hình thức, nhưng lại rất quan trọng nhằm tránh việc lợi dụng TTKC, các đối tượng xấu có hành vi trục lợi, nhân danh Nhà nước vi phạm nhân quyền hoặc để gây rối an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

Sự tham gia của lực lượng vũ trang trong TTKC là không thể thiếu. *Pháp lệnh TTKC* năm 2000 quy định: “trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng Chính phủ có thể đề nghị Chủ tịch nước điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn có tình trạng khẩn cấp để hỗ trợ các lực lượng tại chỗ, khắc phục hậu quả của thảm họa, dịch bệnh hoặc để ổn định, duy trì an ninh và trật tự an toàn xã hội”. Sự tham gia hỗ trợ của lực lượng vũ trang trong đại dịch Covid-19 ở Việt Nam đã khẳng định hiệu lực, hiệu quả của quy định này. Trong những tình huống khẩn cấp, bên cạnh lực lượng vũ trang (công an, quân đội) thì dân quân tự vệ và những người thuộc các đội tuần tra đặc biệt liên ngành được trang bị vũ khí và công cụ hỗ trợ thích hợp để thực hiện các biện pháp liên quan đến hạn chế QCN.

Nhìn chung, lực lượng vũ trang và những người được giao thẩm quyền có thể sử dụng vũ khí hoặc công cụ hỗ trợ trong trường hợp đối tượng có dấu hiệu của vi phạm pháp luật, không liên quan đến các QCN về tự do và dân sự. Quy định trên đã phân định rõ quan điểm của Nhà nước về cách thức áp dụng những biện pháp mang tính trấn áp chỉ đối với những hành vi chống đối, vi phạm pháp luật trong TTKC mà không áp dụng với những hành vi vi phạm đến những quy định hạn chế QCN như những quyền về tự do đi lại, khám người, kiểm soát các phương tiện...

Trong các tình huống khẩn cấp thì những nhu cầu thiết yếu của con người sẽ bị ảnh hưởng như thiếu lương thực, thực phẩm, điện, nước... Do đó, việc duy trì các điều kiện sống tối thiểu cần phải được đặt lên hàng đầu. *Pháp lệnh TTKC*

năm 2000 quy định: “Các cơ quan, đơn vị thuộc các ngành điện, nước, bưu chính, viễn thông, truyền hình, vệ sinh, y tế phải bảo đảm duy trì hoạt động thường xuyên, liên tục trong thời gian có tình trạng khẩn cấp”, Nhà nước đứng ra nhận trách nhiệm bảo đảm việc huy động và duy trì đó.

Trong TTKC, việc đưa ra các quy định pháp luật, các mệnh lệnh của các CQNN hoặc của các cá nhân có thẩm quyền sẽ không tránh khỏi sự tùy tiện, không thống nhất trong cách hiểu và hành động, cho nên cần có cơ chế để kiểm soát cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong nhiệm vụ, quyền hạn giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC. Viện Kiểm sát nhân dân các cấp có nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC.

Việc áp dụng TTKC ít phổ biến trong các nước mà tình hình chính trị ổn định, nhưng đối với các nhà nước có chế độ chính trị theo xu hướng độc tài thường tuyên bố TTKC kéo dài vô thời hạn trong thời gian tồn tại của chế độ đó, chẳng hạn như trường hợp thiết quân luật. Việc không tuyên bố chấm dứt TTKC sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến QCN về dân sự và chính trị. Do đó, pháp luật cần phải có những quy định rõ ràng về việc tuyên bố chấm dứt TTKC để bảo đảm QCN được thực hiện trong trạng thái xã hội bình thường. Pháp luật của Việt Nam quy định về thẩm quyền bãi bỏ TTKC và công bố, chấm dứt hiệu lực của các văn bản pháp luật về tổ chức thi hành trong TTKC. Những việc cần làm ngay sau khi ban bố bãi bỏ TTKC liên quan đến QCN là những người bị bắt trước khi TTKC bị bãi bỏ nhưng chưa được chuyển giao cho CQNN có thẩm quyền xử lý thì CQNN đang tạm giữ người đó phải chuyển giao ngay hoặc phải trả tự do ngay nếu người đó chỉ vi phạm quy định về cấm đi lại. Đối với các phương tiện, tài sản bị CQNN trưng dụng thì phải trả lại ngay cho người chủ sở hữu hoặc người sử dụng hợp pháp, nếu bị hư hỏng thì cơ quan nhà nước phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

3. Những vấn đề đặt ra và một số kiến nghị

Việt Nam đã có sự điều chỉnh pháp luật về TTKC trong một số văn bản pháp luật, chủ yếu là *Pháp lệnh TTKC* năm 2000. *Pháp lệnh* đã thể hiện sự cần thiết thống nhất hành động trong TTKC mà một trong những mục đích nhằm tránh sự tùy tiện xâm phạm đến QCN. *Pháp lệnh TTKC* cũng là thông điệp cảnh báo tới công dân sẽ cần phải thay đổi các hành vi bình thường, tạm ngừng một số quyền tự do dân sự và chính trị khi đang trong TTKC. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề đặt ra liên quan đến thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN với mong muốn hoàn thiện hơn nữa *Pháp lệnh TTKC*.

Thứ nhất, về việc quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN phải phù hợp với quy định của *Hiến pháp* năm 2013.

Pháp lệnh TTKC năm 2000 hiện vẫn đang còn hiệu lực thi hành, cho đến nay là 20 năm. Đã có nhiều quy định thay đổi, đặc biệt là với việc ban hành *Hiến pháp* năm 2013 dẫn đến một số nội dung cơ bản của *Pháp lệnh* không còn phù hợp, cụ thể là:

- Thẩm quyền quy định về TTKC được ghi nhận trong *Hiến pháp* năm 2013 thuộc về Quốc hội. Theo đó, Quốc hội sẽ ban hành những quy định này dưới hình thức một đạo luật để quy định về TTKC, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền ban bố TTKC. Nhưng hiện nay, các quy định về TTKC do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành dưới hình thức *Pháp lệnh TTKC* vẫn còn hiệu lực. Thẩm quyền ban hành các quy định về TTKC đang có hiệu lực pháp luật hiện nay là trái với *Hiến pháp* năm 2013. Do đó, Quốc hội cần sử dụng thẩm quyền của mình để ban hành một đạo luật về TTKC thay thế cho *Pháp lệnh TTKC* năm 2000, trong đó thể hiện quan điểm của Quốc hội về thẩm quyền và cách thức hạn chế QCN trong TTKC.

- Việc quy định Viện Kiểm sát nhân dân các cấp có nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC đã

không còn hiệu lực từ nhiều năm nay. Lý do là bởi chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân của Viện Kiểm sát nhân dân quy định trong *Hiến pháp* năm 1992 đã bị bãi bỏ năm 2001. Do đó, rất cần phải có CQNN có thẩm quyền thay thế Viện Kiểm sát thực hiện chức năng này. Nếu không có cơ quan kiểm soát tình trạng thực hiện pháp luật về TTKC thì rất có thể các quy định về thẩm quyền hay cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN sẽ không được thực hiện đúng hoặc có vi phạm mà không bị phát hiện để điều chỉnh hoặc xử lý. Các cơ chế kiểm soát việc thực hiện pháp luật trong TTKC có ý nghĩa rất quan trọng nhằm hạn chế tối đa sự vi phạm về thẩm quyền cũng như cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN khi xã hội đang trong tình trạng bất bình thường.

Thứ hai, về việc pháp điển hóa các quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN trong TTKC.

Pháp luật quy định về TTKC được quy định trong *Pháp lệnh TTKC* năm 2000, tuy nhiên, còn có một số luật khác quy định về TTKC. Cụ thể như *Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm* năm 2007, trong đó có quy định về việc ban bố TTKC về dịch, chủ yếu là quy định về việc công bố dịch theo tinh thần của *Pháp lệnh TTKC* năm 2000.

Luật Quốc phòng năm 2018 quy định về TTKC về quốc phòng, theo đó đã có sự khác biệt về thẩm quyền cũng như các biện pháp, cách thức áp dụng so với *Pháp lệnh TTKC*, chẳng hạn như *Luật Quốc phòng* quy định nhiều thẩm quyền cho Bộ trưởng Bộ Quốc phòng; các biện pháp và cách thức áp dụng cũng có nhiều quy định mới như thiết quân luật, giới nghiêm. Còn *Luật Phòng, chống thiên tai* năm 2013 thì không đề cập đến TTKC khi có thảm họa thiên nhiên.

Từ thực tế quy định của pháp luật về các tình huống trong TTKC là thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm, tình trạng an ninh quốc gia và trật tự an

toàn xã hội bị đe dọa cho thấy pháp luật chưa quy định thống nhất và đầy đủ về TTKC mà trong đó thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN được thực hiện. Do đó, ở mức độ thấp, cần nhanh chóng pháp điển hóa pháp luật về TTKC về hình thức theo hướng: loại bỏ các quy định đã hết hiệu lực pháp luật, tập hợp các quy định còn hiệu lực pháp luật theo các chế định, trong đó có chế định về thẩm quyền, về các biện pháp hạn chế QCN và cách thức áp dụng, về cơ chế kiểm soát việc thực hiện các quy định pháp luật về TTKC...

Ở mức độ hoàn thiện cao hơn, Quốc hội cần ban hành *Luật TTKC* vì hai lý do: đúng thẩm quyền của Quốc hội theo *Hiến pháp* năm 2013; thống nhất điều chỉnh tất cả các tình huống khẩn cấp như thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm, tình trạng an ninh - quốc phòng và trật tự an toàn xã hội bị đe dọa.

Thứ ba, về việc xây dựng các cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật về TTKC nói chung và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN nói riêng.

Việc xây dựng các cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện các biện pháp hạn chế QCN có ý nghĩa tương tự như việc ban hành cách thức trình tự áp dụng. Nhà nước ban hành các quy định điều chỉnh về các quan hệ xã hội phát sinh trong TTKC với mong muốn thiết lập và duy trì một trật tự cần thiết để ổn định tình hình xã hội. Để đạt được mục đích đó, đòi hỏi các CQNN, những người có thẩm quyền và cá nhân khác cần phải tôn trọng và thực hiện. Phần lớn những vi phạm pháp luật là do thiếu sự kiểm soát trong hành động. Hơn thế nữa, trong tình thế cấp thiết thì việc hiểu và tuân thủ các mệnh lệnh của người có thẩm quyền có thể không thống nhất. Nhận định này được chứng minh trong đại dịch Covid-19, khi: Thủ tướng Chính phủ ra chỉ thị về “cách ly xã hội”, nhiều địa phương có cách hiểu không thống nhất nên có tình cho đắp đất lên mặt đường không cho xe cộ đi vào địa phương, có tỉnh cấm không cho người dân trong tỉnh đi đến một số tỉnh có dịch, điều này tạo nên sự lộn xộn trong việc thực hiện các biện pháp áp dụng hạn chế QCN trong TTKC... Do đó, cần phải có cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc các CQNN, người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp hạn chế QCN. Như tác

giả đã phân tích ở trên, chức năng giám sát hoạt động hành chính của Viện Kiểm sát nhân dân không còn hiệu lực, việc kiểm soát TTKC bị mất đi một phương thức, chỉ còn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, do đó, cần phải bổ sung thêm các cơ chế để kiểm soát tốt hơn việc thực hiện pháp luật về TTKC.

Thứ tư, về việc phân định cụ thể thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế QCN trong các tình huống khác nhau.

Pháp lệnh TTKC năm 2020, trong đó có quy định về các biện pháp được áp dụng trong các tình huống cụ thể như thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm và tình trạng đe dọa an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, tuy nhiên, nội dung quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật và hạn chế QCN lại được quy định chung cho tất cả các tình huống. Mỗi một tình huống khẩn cấp có những đặc thù riêng cần phải được chi tiết hóa cho phù hợp với tình huống. Chẳng hạn như tình huống thảm họa thiên nhiên sẽ có những thẩm quyền và cách thức áp dụng biện pháp hạn chế QCN khác với tình huống dịch bệnh nguy hiểm. Từ đó cho thấy, sự cần thiết phải làm rõ và bổ sung những quy định này nhằm tạo thuận lợi cho cả phía Nhà nước và cá nhân trong việc bảo vệ và thực hiện QCN trong TTKC□

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp năm 2013.*
2. *Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.*
3. *Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948.*
4. *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.*
5. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng. *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người.* H. NXB Đại học Quốc gia, 2011.
6. Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga. *Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2020.

Nguồn: Tạp chí Quản lý nhà nước - 2021 - số 2 (301) - tr.36-40.

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ HỢP ĐỒNG LAO ĐỘNG CỦA BỘ LUẬT LAO ĐỘNG NĂM 2019

✍ PGS, TS NGUYỄN HIỀN PHƯƠNG

Viện trưởng Viện Luật so sánh, Trường Đại học Luật Hà Nội

Tóm tắt: Bộ luật Lao động 2019 được Quốc hội thông qua vào ngày 20-11-2019 có hiệu lực thi hành từ 1-1-2021 gồm 7 chương, 220 điều, trong đó có nhiều quy định mới. Sự ra đời Bộ luật Lao động 2019 là một bước tiến trong tiến trình hoàn thiện pháp luật lao động Việt Nam trong bối cảnh có nhiều thay đổi về quan hệ lao động. Bài viết tập trung làm rõ những điểm mới về hợp đồng lao động của Bộ Luật Lao động năm 2019.

Từ khóa: điểm mới về hợp đồng lao động, Bộ Luật Lao động 2019.

Hợp đồng lao động (HĐLĐ) là chế định quan trọng của Bộ luật Lao động (BLLĐ) quy định quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ lao động. So với BLLĐ 2012, những quy định về HĐLĐ trong BLLĐ năm 2019 có nhiều thay đổi chủ yếu theo hướng mở rộng hơn quyền tự do thỏa thuận của các bên, bình đẳng và tôn trọng hơn quyền của lao động đặc thù, bắt nhịp với sự vận động của quan hệ lao động trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, công nghệ thông tin, bảo đảm tính khả thi hơn. Cùng với việc sửa đổi, khắc phục những hạn chế trong quy định BLLĐ 2012, quy định về HĐLĐ trong BLLĐ năm 2019 tiếp cận gần hơn với những tiêu chuẩn lao động quốc tế, hoàn thiện một bước trong điều chỉnh pháp luật về HĐLĐ.

Thứ nhất, điểm mới trong quy định về khái niệm và nhận diện hợp đồng lao động

Điều 15 BLLĐ 2012 quy định: “*Hợp đồng lao động là sự thỏa thuận giữa*

người lao động và người sử dụng lao động về việc làm có trả lương, điều kiện làm việc, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên trong quan hệ lao động”. BLLĐ năm 2019 thì quy định: “*Hợp đồng lao động là sự thỏa thuận giữa NLD và NSDLĐ về việc làm có trả công, tiền lương, điều kiện lao động, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ lao động*”. Điểm khác biệt ở đây là định nghĩa này đã thay cụm từ “việc làm có trả công, tiền lương” thay vì cụm từ “việc làm có trả lương” trong quy định BLLĐ 2012. Điều này đồng nghĩa với việc BLLĐ năm 2019 mở rộng phạm vi nội dung của HĐLĐ, chỉ cần nội dung là việc làm có trả công cũng là một dấu hiệu thỏa mãn tiêu chí nội dung HĐLĐ thay vì chỉ là trả lương như trước kia. Điều này cũng là hoàn toàn phù hợp với một quy định rất mới mẻ, có tính đột phá về nhận diện HĐLĐ được đề cập ngay tại Điều 15 BLLĐ 2019: “*Trường hợp hai bên thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên thì được coi là hợp đồng lao động*”.

Quy định về nhận diện HĐLĐ này là một điểm mới nổi bật của BLLĐ 2019 bằng việc chú trọng tới bản chất, nội dung của HĐLĐ chứ không chỉ dựa vào hình thức của HĐLĐ. Như vậy, chỉ cần có đủ dấu hiệu: (i) Có sự thỏa thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động, (ii) Việc làm có trả công, tiền lương và (iii) Có sự quản lý điều hành, giám sát của một bên thì là HĐLĐ mà không cần quan tâm đến tên gọi của nó. Đây là những dấu hiệu nhận diện vốn được ILO đề cập trong Công ước, khuyến nghị của mình khi nhận diện HĐLĐ so với các quan hệ dân sự khác. Mặt khác, quy định này cũng sẽ khắc phục được hạn chế trong thực tiễn trước đây khi NSDLĐ thường sử dụng các tên gọi như Hợp đồng dịch vụ, Hợp đồng chuyên gia, Hợp đồng cộng tác viên... để tránh phải thực hiện các nghĩa vụ của người sử dụng theo quy định luật lao động cũng như nghĩa vụ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp. Vô hình trung, người thiệt hại chính là những người lao động khi quyền lợi không được bảo vệ trong khi nội dung hợp đồng xác định các nghĩa vụ giống hệt như HĐLĐ. Quy định mới này sẽ khắc phục

được hạn chế diễn ra trong thời gian dài trước đây.

Thứ hai, điểm mới trong quy định về giao kết hợp đồng lao động

Nếu như trước đây BLLĐ năm 2012 quy định 3 loại HĐLĐ gồm không xác định thời hạn; xác định thời hạn từ 12 tới 36 tháng và HĐLĐ theo mùa vụ hoặc theo công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng thì hiện nay tại Điều 20 BLLĐ năm 2019 quy định chỉ gồm 2 loại, đó là:

- (i) Hợp đồng lao động không xác định thời hạn
- (ii) Hợp đồng lao động xác định thời hạn.

Theo đó, HĐLĐ xác định thời hạn là loại có thời hạn không quá 36 tháng kể từ thời điểm có hiệu lực của hợp đồng. Như vậy, BLLĐ 2019 đã gộp 2 loại HĐLĐ xác định thời hạn và theo mùa vụ, công việc lại thành 1 loại. Điều này sẽ thuận lợi hơn rất nhiều cho việc quy định và thực hiện pháp luật về thực hiện, chấm dứt HĐLĐ vì xét về bản chất 2 loại này đều là HĐLĐ xác định thời hạn. Về mặt hình thức nó cũng rất phù hợp với tên gọi, đỡ gây khó khăn trong giải thích pháp luật so với quy định trước đây. Về thực tiễn thì rất khó xác định HĐLĐ nào là trên hay dưới 12 tháng mà điều này hoàn toàn phụ thuộc vào nhu cầu của các bên, do vậy cần đảm bảo sự tự do trong giao kết về thời hạn HĐLĐ, hạn chế sự can thiệp không cần thiết vào việc tự do xác định thời hạn của hợp đồng lao động.

BLLĐ năm 2019 không giới hạn số lần giao kết hợp đồng lao động xác định thời hạn với người lao động cao tuổi và lao động nước ngoài. Về nguyên tắc, chỉ được ký tối đa 2 lần HĐLĐ xác định thời hạn (Điều 20 BLLĐ 2019) vốn được quy định từ năm 2012, song, điểm mới là tại Điều 149 BLLĐ 2019 cho phép người sử dụng lao động “*thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn với người cao tuổi*” và Điều 151 BLLĐ 2019 cho phép người sử dụng lao động và người lao động nước ngoài tại Việt Nam “*có thể thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn*”. Đây là quy định nhằm

đảm bảo phù hợp với thực tế khi NSDLĐ không thể ký HĐLĐ không xác định thời hạn với NLĐ cao tuổi bởi đặc điểm riêng về tuổi của lao động này dẫn đến những khó khăn khi chấm dứt HĐLĐ theo luật. Thực tế thì họ thường ký HĐLĐ xác định thời hạn và vì vậy việc quy định được phép ký nhiều lần là rất phù hợp. Còn với lao động nước ngoài thì bảo đảm quyền lao động của họ phù hợp với quy định về cấp phép lao động vốn đang quy định là với thời hạn tối đa là 2 năm nên nếu chỉ không chế ký 2 lần loại HĐLĐ xác định thời hạn sẽ dẫn đến những khó khăn, cản trở trong việc huy động và sử dụng lao động này bởi chỉ được tối đa 4 năm (trong bối cảnh quy định mới không được sửa đổi về thời hạn của HĐLĐ theo Điều 22 BLLĐ 2019 hiện nay).

BLLĐ năm 2019 quy định HĐLĐ được giao kết dưới hình thức (i) bằng văn bản, (ii) bằng lời nói và (iii) thông điệp dữ liệu điện tử (Điều 14). HĐLĐ giao kết bằng lời nói chỉ được áp dụng đối với HĐLĐ dưới 1 tháng thay vì 3 tháng như trước đây (trừ 3 trường hợp: lao động giúp việc gia đình, người lao động dưới 15 tuổi và người lao động được ủy quyền đại diện nhóm). Thông điệp dữ liệu điện tử được thể hiện dưới hình thức trao đổi dữ liệu điện tử, chứng từ điện tử, thư điện tử, điện tín, điện báo, fax và các hình thức tương tự khác theo quy định của pháp luật về giao dịch điện tử cũng được xác định là chứng cứ trong hoạt động tổ tụng dân sự, vì vậy, cần bảo vệ quyền lợi cho NLĐ bằng việc ghi nhận hình thức giao kết HĐLĐ này. Quy định này còn phù hợp với sự phát triển trong ứng dụng công nghệ vào quản trị nhân sự tại doanh nghiệp hiện nay.

Thứ ba, đổi mới về thực hiện hợp đồng lao động

Về cơ bản, BLLĐ 2019 không có sửa đổi nhiều về quy định trong thực hiện HĐLĐ so với BLLĐ 2012. Những thay đổi chủ yếu tập trung ở quy định về tạm hoãn hoặc điều chuyển NLĐ sang làm công việc khác. Cụ thể:

- Bổ sung thêm một số các trường hợp tạm hoãn HĐLĐ

Bên cạnh 5 trường hợp tạm hoãn HĐLĐ theo quy định tại Điều 32 BLLĐ

2012 thì tại Điều 30 BLLĐ 2019 quy định bổ sung thêm 3 trường hợp thành 8 trường hợp tạm hoãn HĐLĐ, 3 trường hợp bổ sung là:

(i) Người lao động được bổ nhiệm làm người quản lý doanh nghiệp của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;

(ii) Người lao động được ủy quyền để thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp;

(iii) Người lao động được ủy quyền để thực hiện quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp đối với phần vốn của doanh nghiệp đầu tư tại doanh nghiệp khác.

Việc mở rộng hơn các trường hợp tạm hoãn HĐLĐ đã bảo đảm hơn sự linh hoạt cho cả người lao động và người sử dụng lao động trong quá trình sử dụng lao động. Cũng cần lưu ý, BLLĐ năm 2019 quy định NSDLĐ phải nhận NLĐ trở lại làm công việc theo HĐLĐ đã giao kết nếu HĐLĐ còn thời hạn, trừ trường hợp hai bên có thỏa thuận hoặc pháp luật có quy định khác.

- Lý do chuyển NLĐ sang làm công việc khác do nhu cầu sản xuất kinh doanh phải được quy định cụ thể trong nội quy lao động

Cũng như BLLĐ 2012 (Điều 31), BLLĐ 2019 quy định các trường hợp điều chuyển lao động sang làm công việc khác so với HĐLĐ tại Điều 29 bao gồm gặp khó khăn đột xuất do thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh, áp dụng các biện pháp ngừa... và do nhu cầu sản xuất, kinh doanh với các điều kiện về thời gian (không quá 60 ngày cộng dồn trong năm), tiền lương (theo công việc mới, nếu thấp hơn công việc cũ thì được giữ nguyên trong thời hạn 30 ngày...). Tuy nhiên, điểm khác là BLLĐ 2019 đã quy định cụ thể trường hợp điều chuyển vì lý do “do nhu cầu sản xuất kinh doanh” phải được quy định cụ thể các trường hợp trong nội quy lao động, nếu không việc điều chuyển được coi là không bảo đảm căn cứ pháp lý (Khoản 1 Điều 29). Quy định này nhằm bảo vệ NLĐ tránh việc điều chuyển theo “cảm tính”, thiếu cơ sở vốn diễn ra khá phổ biến trước đây khi

không có quy định này.

Thứ tư, điểm mới về chấm dứt hợp đồng lao động

Chấm dứt HĐLĐ tức là sự kiện pháp lý quan trọng ảnh hưởng lớn tới các bên trong quan hệ lao động, đặc biệt là trường hợp chấm dứt ngoài ý muốn chủ quan được thống nhất bởi các chủ thể. Theo quy định pháp luật, việc chấm dứt HĐLĐ có thể diễn ra do ý chí một bên, hai bên hoặc bên thứ ba. BLLĐ năm 2019 đã có nhiều thay đổi về việc chấm dứt HĐLĐ so với BLLĐ năm 2012. Cụ thể như sau:

Bổ sung các trường hợp chấm dứt HĐLĐ

BLLĐ năm 2019 đã bổ sung thêm một số trường hợp chấm dứt HĐLĐ. Bên cạnh 10 trường hợp HĐLĐ chấm dứt được quy định trước đó tại Điều 36 BLLĐ 2012 thì tại Điều 34 BLLĐ 2019 quy định tới 13 trường hợp chấm dứt HĐLĐ, bao gồm 3 trường hợp mới được bổ sung như sau:

(i) Người lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam bị trục xuất theo bản án, quyết định của Tòa án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

(ii) Người sử dụng lao động không phải là cá nhân bị cơ quan quản lý nhà nước về đăng ký kinh doanh ra thông báo không có người đại diện theo pháp luật, người được ủy quyền thực hiện quyền và nghĩa vụ của người đại diện theo pháp luật;

(iii) Giấy phép lao động hết hiệu lực đối với người lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam;

Ba trường hợp mới bổ sung này chủ yếu liên quan đến yếu tố nước ngoài là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Thực tế cho thấy chúng ta đã từng rất khó khăn, thiếu cơ sở pháp lý để xử lý và giải quyết quyền lợi cho NLD trong trường hợp một tình huống khá phổ biến gần đây, đó là tình trạng chủ sử dụng lao động nước ngoài bị trục xuất, bỏ trốn. Hậu quả để lại là những khó khăn trong

giải quyết quyền lợi về tiền lương, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cũng như bảo hiểm thất nghiệp cho NLĐ bởi thiếu người xác nhận, hoàn thiện hồ sơ hưởng trợ cấp, chôt sổ BHXH. Quy định này đã lấp chỗ hổng của pháp luật, bảo đảm căn cứ để xác định chấm dứt HĐLĐ, giải quyết quyền lợi cho NLĐ.

- Bỏ quy định về bảo đảm căn cứ khi chấm dứt HĐLĐ đối với NLĐ

Trước đây, khi đơn phương chấm dứt HĐLĐ, NLĐ phải bảo đảm điều kiện về nội dung (có căn cứ) và thủ tục (nghĩa vụ báo trước) trừ HĐLĐ không xác định thời hạn thì không cần viện dẫn lý do mà chỉ cần bảo đảm điều kiện báo trước. Đến BLLĐ 2019 đã có một thay đổi lớn bằng việc mở rộng quyền chấm dứt HĐLĐ cho NLĐ thông qua quy định về điều kiện chấm dứt HĐLĐ là *không cần có lý do đối với mọi loại HĐLĐ* mà chỉ cần bảo đảm điều kiện báo trước theo quy định pháp luật. Mục đích báo trước cho NSDLĐ nhằm giúp cho NSDLĐ có kế hoạch tìm người thay thế, tránh tình trạng bị động dẫn đến sự gián đoạn trong sản xuất kinh doanh. Cụ thể, Điều 35 BLLĐ 2019 quy định:

“1. Người lao động có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động nhưng phải báo trước cho người sử dụng lao động như sau:

a) Ít nhất 45 ngày nếu làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn;

b) Ít nhất 30 ngày nếu làm việc theo hợp đồng lao động xác định thời hạn có thời hạn từ 12 tháng đến 36 tháng;

c) Ít nhất 03 ngày làm việc nếu làm việc theo hợp đồng lao động xác định thời hạn có thời hạn dưới 12 tháng;

d) Đối với một số ngành, nghề, công việc đặc thù thì thời hạn báo trước được thực hiện theo quy định của Chính phủ”.

Đồng thời, BLLĐ 2019 cũng mở rộng quyền của NLĐ với một số trường hợp đặc biệt, họ còn được quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng mà không cần

báo trước, như: (i) Không được bố trí theo đúng công việc, địa điểm làm việc hoặc không được bảo đảm điều kiện làm việc theo thỏa thuận, trừ trường hợp chuyển người lao động làm công việc khác so với hợp đồng lao động; (ii) Không được trả đủ lương hoặc trả lương không đúng thời hạn, trừ trường hợp bất khả kháng; (iii) Bị người sử dụng lao động ngược đãi, đánh đập hoặc có lời nói, hành vi nhục mạ, hành vi làm ảnh hưởng đến sức khỏe, nhân phẩm, danh dự; bị cưỡng bức lao động; (iv) Bị quấy rối tình dục tại nơi làm việc; (v) Lao động nữ mang thai phải nghỉ việc; (vi) Đủ tuổi nghỉ hưu hoặc theo thỏa thuận của các bên; (vii) Người sử dụng lao động cung cấp thông tin không trung thực làm ảnh hưởng đến việc thực hiện hợp đồng lao động.

Có thể nói đây là một quy định mới có tính đột phá và cũng có nhiều quan điểm xung quanh quy định này. Về tổng quan, mục đích của thay đổi quy định này nhằm mở rộng quyền tự do cho NLD, đồng thời cũng xuất phát từ một thực tế khá phổ biến trước đây đó là tình trạng NLD chấm dứt HĐLĐ không có lý do là khá phổ biến, khi cần chấm dứt họ sẵn sàng thực hiện việc chấm dứt mà ít khi viện dẫn những lý do hợp pháp. Điều này không chỉ xuất phát từ nhu cầu chủ thể mà còn từ thực tiễn quy định các căn cứ chấm dứt khá cứng nhắc, khó có thể đáp ứng được yêu cầu căn cứ chứng minh (chẳng hạn như bị quấy rối tình dục, ngược đãi...) hoặc NLD nghĩ rằng có chấm dứt HĐLĐ hợp pháp thì cũng khó được bảo đảm quyền lợi và nếu có chấm dứt bất hợp pháp thì mức bồi thường cũng thấp và NSDLĐ cũng khó có thể lấy khoản tiền bồi thường này và vì vậy họ thường bỏ qua điều kiện căn cứ này.

- Bổ sung thêm căn cứ chấm dứt hợp đồng lao động của người sử dụng lao động

BLLĐ năm 2019 đã mở rộng hơn quyền chấm dứt HĐLĐ của NSDLĐ đối với NLD bằng việc bổ sung thêm các căn cứ hợp pháp. Bên cạnh 5 căn cứ chấm dứt HĐLĐ đã quy định trong BLLĐ năm 2012, BLLĐ 2019 còn bổ sung thêm ba

trường hợp chấm dứt HĐLĐ sau:

(i) Người lao động đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định trừ trường hợp có thỏa thuận khác. Quy định này bảo đảm tương thích với quy định về nghỉ hưu, trường hợp đủ tuổi nhưng không đủ năm hưởng bảo hiểm hưu trí theo quy định trước đây thì NSDLĐ không được phép chấm dứt bởi quy định là chấm dứt để hưởng chế độ hưu trí, nay quy định chỉ cần đủ tuổi nghỉ hưu là NSDLĐ có quyền chấm dứt là phù hợp hơn, bảo đảm quyền cho NSDLĐ. NLD có đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí hay chưa vì lý do số năm đóng BHXH có thể tiếp tục thỏa thuận ký HĐLĐ với người cao tuổi hoặc tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện để được hưởng hưu hàng tháng.

(ii) Người lao động tự ý bỏ việc mà không có lý do chính đáng từ 05 ngày làm việc liên tục trở lên. Trước đây trường hợp này NSDLĐ được áp dụng kỷ luật sa thải, song nhận thấy hậu quả pháp lý đều dẫn đến việc chấm dứt quan hệ lao động, đồng thời mức độ lỗi cũng như hành vi cho thấy NSDLĐ có thể áp dụng căn cứ chấm dứt HĐLĐ phù hợp hơn, linh hoạt hơn, đồng thời hạn chế bớt những thủ tục xử lý kỷ luật tỏ ra không cần thiết cho NSDLĐ. Trên thực tế trước đây, nhiều trường hợp có hành vi vi phạm kỷ luật này NSDLĐ cũng đã linh hoạt áp dụng thủ tục và giải quyết theo chế độ chấm dứt HĐLĐ nhận được sự đồng tình của hai bên cũng như chấp thuận của cơ quan tư pháp khi có tranh chấp với ý nghĩa bảo vệ hơn quyền lợi của NLD so với thực hiện kỷ luật sa thải.

(iii) Người lao động cung cấp không trung thực thông tin khi giao kết hợp đồng lao động làm ảnh hưởng đến việc tuyển dụng người lao động. Quy định này tương ứng với trách nhiệm của chủ thể khi giao kết hợp đồng lao động quy định tại Điều 15, 16 BLLĐ 2019. Trong tương quan quyền chấm dứt HĐLĐ của người lao động, quy định này là bảo đảm bình đẳng, tương thích.

- Quy định cụ thể về các trường hợp thay đổi cơ cấu công nghệ hoặc vì lý do kinh tế làm cơ sở thực hiện cho NLD nghỉ việc.

Trước đây, Điều 44 BLLĐ năm 2012 có quy định giải quyết cho nhiều NLD

thôi việc nhưng không quy định cụ thể mà cần có sự hướng dẫn trong Nghị định 05/2015/NĐ-CP. Khắc phục hạn chế trong áp dụng pháp luật, hiện nay quy định này đã được hướng dẫn cụ thể hơn trong Điều 42 BLLĐ năm 2019, theo đó những trường hợp sau đây được coi là thay đổi cơ cấu, công nghệ gồm:

(i) Thay đổi cơ cấu tổ chức, tổ chức lại lao động;

(ii) Thay đổi quy trình, công nghệ, máy móc, thiết bị sản xuất, kinh doanh gắn với ngành, nghề sản xuất, kinh doanh của người sử dụng lao động;

(iii) Thay đổi sản phẩm hoặc cơ cấu sản phẩm.

Các lý do kinh tế gồm:

(i) Khủng hoảng hoặc suy thoái kinh tế;

(ii) Thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước khi cơ cấu lại nền kinh tế hoặc thực hiện cam kết quốc tế.

- Không quy định thời hạn thông báo cho NLĐ trước khi chấm dứt HĐLĐ.

Theo BLLĐ 2012, tại Điều 47 quy định NSDLĐ phải thông báo cho NLĐ ít nhất 15 ngày, trước khi chấm dứt HĐLĐ. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cho thấy việc quy định cụ thể giới hạn thời gian này tỏ ra cứng nhắc, thậm chí khó khăn cho NSDLĐ, thực tế có nhiều trường hợp NSDLĐ không muốn thông báo bởi sợ NLĐ cản trở, ảnh hưởng tới công việc chung trong bối cảnh chia tay. Vì vậy, nếu báo trước một khoảng thời gian dài ít nhất là 15 ngày, NSDLĐ thường rơi vào tâm lý lo lắng về trách nhiệm của NLĐ trong công việc và thường họ chấp nhận vi phạm điều luật này bằng việc sát ngày mới thông báo. Mặt khác, NLĐ cũng biết rõ về thời hạn chấm dứt HĐLĐ của mình rồi nên việc khống chế thời hạn tỏ ra không phù hợp.

Khắc phục hạn chế này, BLLĐ năm 2019 dành riêng hẳn một điều luật quy định về việc thông báo chấm dứt HĐLĐ (Điều 45). Theo đó, người sử dụng lao động phải thông báo bằng văn bản cho người lao động về việc chấm dứt hợp đồng

lao động khi hợp đồng lao động chấm dứt theo quy định của Bộ luật này (trừ trường hợp quy định tại các khoản 4, 5, 6, 7 và 8 Điều 34 của Bộ luật). Như vậy việc thông báo chấm dứt HĐLĐ là nghĩa vụ bắt buộc của NSDLĐ chỉ trừ một số trường hợp đặc biệt theo quy định của pháp luật. Đồng thời, BLLĐ năm 2019 cũng không quy định thời hạn yêu cầu thông báo trước khi chấm dứt HĐLĐ đồng nghĩa với việc NSDLĐ được quyền chủ động trong việc thông báo này.

- Mở rộng thời hạn giải quyết quyền lợi, nghĩa vụ chấm dứt HĐLĐ

Khoản 2 Điều 47 BLLĐ năm 2012 quy định trong thời hạn 07 ngày làm việc, kể từ ngày chấm dứt hợp đồng lao động, hai bên có trách nhiệm thanh toán đầy đủ các khoản có liên quan đến quyền lợi của mỗi bên; trường hợp đặc biệt, có thể kéo dài nhưng không được quá 30 ngày. BLLĐ 2019 đã nâng lên gấp đôi thời hạn này là 14 ngày, đồng thời quy định cụ thể các trường hợp được coi là đặc biệt để kéo dài thời hạn thanh toán tới 30 ngày bao gồm:

(i) Trường hợp người sử dụng lao động không phải là cá nhân chấm dứt hoạt động;

(ii) Trường hợp người sử dụng lao động thay đổi cơ cấu, công nghệ hoặc vì lý do kinh tế;

(iii) Trường hợp chia, tách, hợp nhất, sáp nhập; bán, cho thuê, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp; chuyển nhượng quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã;

(iv) Trường hợp thiên tai, hỏa hoạn, dịch họa hoặc dịch bệnh nguy hiểm□

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ luật Lao động năm 2012
2. Bộ luật Lao động năm 2019
3. Các Công ước quốc tế ILO về Tiêu chuẩn lao động cơ bản.

Nguồn: Tạp chí Lý luận chính trị - 2020 - số 3 - tr.98-104.

TÍNH ĐỒNG BỘ, THỐNG NHẤT CỦA CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI⁽¹⁾

✍ PGS, TS NGUYỄN QUANG TUYẾN - ThS HOÀNG THẾ CƯỜNG

Đại học Luật Hà Nội

Đại học Luật TP Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Bài viết phân tích, đánh giá về tính đồng bộ, tính thống nhất trong nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2013 và chỉ ra những điểm mâu thuẫn, chồng chéo, từ đó, kiến nghị một số giải pháp sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2013 nhằm đảm bảo tính đồng bộ, tính thống nhất.

Abstract: The article analyzes and assesses the comprehensiveness and consistency in the content of regulations on rights and obligations of land users according to the Land Law of 2013 and points out the inconsistencies, overlaps, from there, proposing a number of solutions to amend and supplement the provisions on the rights and obligations of land users of the Land Law of 2013 in order to ensure uniformity and consistency.

1 Tính đồng bộ, thống nhất trong các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2013

1.1. Trong nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất

Nghiên cứu nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2013⁽²⁾ tiếp cận từ khía cạnh tính

đồng bộ, tính thống nhất có thể rút ra một số nhận xét, đánh giá sau đây:

Thứ nhất, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức đất có các quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế; bao gồm quyền chuyển nhượng, quyền tặng cho, quyền cho thuê, quyền thế chấp, quyền thừa kế, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Đây là điểm khác biệt về quyền và nghĩa vụ của nhóm chủ thể sử dụng đất này và là một ưu tiên của pháp luật dành cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Theo khoản 1 Điều 54 Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước giao đất nông nghiệp trong hạn mức quy định tại Điều 129 của Luật này theo hình thức không thu tiền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối. Các chủ thể sử dụng đất khác được Nhà nước giao đất không thu tiền không được hưởng những quyền năng cụ thể này.

Thứ hai, về chuyển đổi quyền sử dụng đất: Chỉ có hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức mới có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác.

Thứ ba, về phạm vi góp vốn: Phạm vi góp vốn bằng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân hẹp hơn so với tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN), cụ thể: (i) Tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất có quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình để hợp tác sản xuất, kinh doanh; trong khi đó, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất chỉ được góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh; (ii) Đối tượng nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất hạn chế hơn so với đối tượng nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của tổ chức; người Việt Nam định

cur ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh. Trong khi đó, tổ chức sử dụng đất được góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN được góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh trong thời hạn sử dụng đất. Tuy nhiên, có điểm đáng lưu ý là Luật Đất đai năm 2013 không quy định chi tiết về đối tượng nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN.

Thứ tư, về tặng cho quyền sử dụng đất: (i) Tặng cho quyền sử dụng đất áp dụng đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất không được hưởng quyền năng này. (ii) Đối tượng nhận và mục đích tặng cho quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân rộng hơn so với đối tượng nhận và mục đích tặng cho quyền sử dụng đất của tổ chức sử dụng đất; cụ thể: Tổ chức sử dụng đất chỉ được tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước; tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật. Trong khi đó, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ngoài việc tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước; tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật. Họ còn được tặng cho quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng có quyền sở hữu nhà ở theo quy định của pháp luật về nhà ở.

Thứ năm, về quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp quyền sử dụng đất: Tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình; cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình; thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam. Trong khi đó, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cho thuê quyền sử dụng đất và thế chấp quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật.

Thứ sáu, về quyền thừa kế: Luật Đất đai năm 2013 quy định hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được để thừa kế quyền sử dụng đất. Các chủ thể sử dụng đất khác lại không được hưởng quyền năng cụ thể này.

1.2. Trong nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất

Tìm hiểu nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2013⁽³⁾ có thể rút ra một số nhận xét cụ thể sau đây:

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2013 quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất theo hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm; thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu chế xuất theo hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm có những điểm khác nhau như sau:

(i) Tổ chức sử dụng đất được Nhà nước giao đất theo hình thức không thu tiền sử dụng đất không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được

bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Trong khi đó, tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm có quyền thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 189 của Luật Đất đai năm 2013; người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm có quyền thế chấp bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê, người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước cho thuê đất theo đúng mục đích đã được xác định trong thời hạn còn lại; bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 189 Luật Đất đai năm 2013.

(ii) Việc cho thuê lại quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm rất hạn chế, cụ thể: Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm chỉ được cho thuê lại quyền sử dụng đất đối với đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng đối với đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm chỉ được cho thuê nhà ở trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở mà không được cho thuê quyền sử dụng đất.

So với quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm có một số điểm đặc thù sau đây: Được để thừa kế, tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người nhận thừa kế, người được tặng cho tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; được cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê theo quy định của pháp luật về dân sự.

2. Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013 nhằm đảm bảo tính đồng bộ, tính thống nhất

Trên cơ sở phân tích, đánh giá, nhận diện một số điểm mâu thuẫn, không tương thích tại các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013, theo tác giả, để khắc phục hạn chế này cần sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 theo hướng sau đây:

Một là, sửa đổi, bổ sung quy định cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình để hợp tác sản xuất, kinh doanh đảm bảo sự tương thích với quyền của tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất tại Việt Nam.

Hai là, sửa đổi, bổ sung quy định cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh đảm bảo sự tương thích với quyền của tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất tại Việt Nam.

Ba là, bổ sung quy định xác định rõ đối tượng nhận góp vốn bằng quyền

sử dụng đất, tài sản của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất tại Việt Nam.

Bốn là, nghiên cứu, bổ sung quy định cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất tại Việt Nam được tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cộng đồng dân cư; tặng cho nhà tình nghĩa đảm bảo sự tương thích với quyền của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất.

Năm là, sửa đổi, bổ sung quy định cho phép tổ chức sử dụng đất được tặng cho quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng có quyền sở hữu nhà ở theo quy định của pháp luật về nhà ở đảm bảo sự tương thích với quyền của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất.

Sáu là, sửa đổi, bổ sung quy định cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình; cho thuê quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình; thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật đảm bảo sự tương thích với quyền của tổ chức sử dụng đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn ĐTNN sử dụng đất tại Việt Nam...□

Chú thích:

(1) *Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của Bộ Tài nguyên và Môi trường “Cơ sở khoa học đề xuất các giải pháp đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai giữa Luật Đất đai và các đạo luật có liên quan, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý đất đai ở Việt Nam”, mã số TNMT.2019.01.01*

(2) *Từ Điều 179 - Điều 180 Luật Đất đai năm 2013*

(3) *Từ Điều 173 - Điều 178, từ Điều 183 - Điều 187 Luật Đất đai năm 2013*

Nguồn: Tạp chí Dân chủ & Pháp luật - 2021 - số 4 (349) - tr.21-24.

LUẬT AN NINH MẠNG - MỘT BẢO ĐẢM QUAN TRỌNG TRONG THỰC THI QUYỀN CON NGƯỜI

 TS CAO ĐỨC THÁI

TS VŨ TRỌNG LÂM

Học viện Hậu Cần

Luật An ninh mạng được Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khóa XIV) thông qua tại kỳ họp thứ 5, ngày 12-6-2018, có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2019. Trước sự ra đời của Luật, các thế lực thù địch không ngừng chống phá một cách quyết liệt. Điều đó chứng tỏ, chúng cố tình không thấy, đây là một bảo đảm quan trọng trong thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân ở nước ta.

Sau khi thực hiện nhiều hoạt động nhằm gây sức ép, nhưng vẫn không ngăn được việc Quốc hội thông qua Luật An ninh mạng, các thế lực thù địch và một số tổ chức, cá nhân có ý đồ đen tối tiếp tục các hành vi chống phá, nhất là khi Chính phủ công bố lấy ý kiến về Dự thảo Nghị định thi hành Luật An ninh mạng. Các đối tượng trên càng hoạt động ráo riết hơn với rất nhiều thủ đoạn, hòng tạo làn sóng phản đối, cản trở việc thực thi và đòi xóa bỏ Luật này. Chúng tán phát trên mạng xã hội, cho rằng: Luật An ninh mạng “đặc biệt xâm phạm không gian riêng tư”, “vi phạm tự do ngôn luận, báo chí, internet”, “vi phạm quyền con người”. Nhiều hãng thông tấn, báo chí phương Tây và nhiều trang web có máy chủ đặt ở nước ngoài cố tình xuyên tạc, cản trở việc thực thi Luật An ninh mạng của Việt Nam. Ở Hoa Kỳ, 17 nghị sĩ cực đoan đã viết thư cho Google và Facebook đề nghị nên rời bỏ Việt Nam; Hội đồng châu Âu, trong một nghị quyết về Việt Nam cũng có những phản ứng tiêu cực về Luật An ninh mạng, v.v. Có thể nói, chưa bao giờ các thế lực thù địch lại có kế hoạch bài bản, chi tiết, nhằm xuyên tạc, loại bỏ bộ luật nào như đối với Luật An ninh mạng.

Thực tiễn minh chứng, từ khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (nay là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam) ra đời, quyền con người, quyền và lợi ích

của công dân đã được bảo đảm cả về mặt pháp lý và trên thực tế. Các quyền đó đã được ghi nhận, bảo đảm nhất quán, xuyên suốt trong các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013. Hiến pháp năm 2013 đã dành một chương (Chương II) để quy định về “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”; các quyền về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa đã được quy định đầy đủ, tương thích với các công ước quốc tế về quyền con người của Liên hợp quốc mà Việt Nam tham gia. Thể chế hóa Hiến pháp năm 2013, từ năm 2014 đến nay, Quốc hội nước ta đã sửa đổi, ban hành nhiều luật, bộ luật nhằm tạo cơ sở pháp lý cho mọi hoạt động của cá nhân, tổ chức nói chung và đảm bảo quyền con người nói riêng⁽¹⁾. Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự nghiệp đổi mới của nhân dân ta tiếp tục đạt được nhiều thành tựu quan trọng, có ý nghĩa lịch sử trên các lĩnh vực, an sinh xã hội được bảo đảm và ngày càng được nâng lên. Đây chính là cơ sở quan trọng để quyền con người, nhất là những quyền cơ bản, được đảm bảo trên thực tế ngày một tốt hơn. Ở Việt Nam, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân chỉ hạn chế các hành vi gây tổn hại đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và xâm phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Nhận thức được tầm quan trọng của khoa học công nghệ và hội nhập quốc tế, ngày 01-12-1997, Việt Nam đã hòa mạng internet toàn cầu. Hiện nay, Việt Nam đang là một trong những quốc gia có tốc độ phát triển internet và các mạng xã hội đứng đầu khu vực. Ở nước ta, nền tảng kỹ thuật - thông tin dựa trên internet, mạng xã hội, các website, nhất là: Facebook, Messenger, Zalo, YouTube (clip, có âm thanh, hình ảnh, phụ đề),... và các mạng lưu trữ, tra cứu, trao đổi thông tin, như: Yahoo.com; Google.com,... được bảo đảm đầy đủ và đồng bộ. Điều này không chỉ phục vụ cho sự phát triển kinh tế, xã hội mà còn bảo đảm cho người dân được hưởng thụ đầy đủ hơn các quyền con người, quyền công dân; trong đó, có quyền tự do ngôn luận, báo chí, tự do sử dụng internet, mạng xã hội.

Tuy nhiên, sự ra đời của internet, mạng xã hội đã đặt ra những thách thức mới. Nhân loại phải đối diện với một hệ thống thông tin phức tạp, như: tình trạng thông tin khó kiểm chứng, thông tin sai sự thật, thông tin độc hại về đạo đức, lối

sống, xâm hại về tinh thần đối với con người, v.v. Về phương diện chính trị, đối với các nhà nước, internet, mạng xã hội là vũ khí mới, lợi hại mà các lực lượng thù địch có thể sử dụng trong chiến lược chống phá, lật đổ chế độ, xâm phạm quyền con người, quyền và lợi ích của công dân. Ở Việt Nam, các thế lực thù địch đã và đang tận dụng internet, mạng xã hội làm phương tiện chủ yếu trong việc tuyên truyền, chống phá chế độ xã hội, Nhà nước ta. Chúng đã sử dụng hacker (tin tặc) tấn công mạng, gây ra những tổn hại về kinh tế, xã hội; điển hình là vụ tin tặc tấn công hàng loạt website sân bay trong nước (tháng 3-2017), khiến cho nhiều chuyến bay bị gián đoạn, hủy bỏ, gây thiệt hại lớn về kinh tế.

Đối với quyền con người, quyền và lợi ích công dân, internet, mạng xã hội là một công cụ mà kẻ xấu có thể sử dụng để tán phát thông tin thất thiệt vì những mục tiêu xấu độc, đê hèn, như: lừa đảo chiếm đoạt tài sản; khủng bố tinh thần, đe dọa đưa lên mạng những thông tin đòi tư,... khiến cuộc sống nhiều gia đình bị xáo trộn, thậm chí đã có nhiều người phải tìm đến cái chết. Cách đây không lâu (ngày 10 và 11-6-2018), các thế lực thù địch trong và ngoài nước đã câu kết với nhau, lợi dụng internet, mạng xã hội kích động biểu tình, gây rối ở một số tỉnh, khi Quốc hội thảo luận Dự thảo Luật Đặc khu, thông qua Luật An ninh mạng là một ví dụ. Vì vậy, Việt Nam cần có Luật An ninh mạng, nhằm xác lập cơ sở pháp lý, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự và an toàn xã hội, bảo vệ chế độ, Nhà nước, các quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Cơ sở chính trị, pháp lý quốc tế của Luật An ninh mạng là quyền dân tộc tự quyết, quyền này được ghi nhận trong Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (Việt Nam đã gia nhập năm 1982). Nhắc lại quyền dân tộc tự quyết để thấy, Luật An ninh mạng hoàn toàn tương thích với luật pháp quốc tế về quyền con người, không làm tổn hại đến lợi ích quốc gia; là cơ sở pháp lý để bảo vệ lợi ích quốc gia trong thời đại kỹ thuật số. Đó là bảo vệ không gian điện tử và tài nguyên số của Việt Nam; đồng thời, cũng là cơ sở để bảo vệ, bảo đảm quyền con người.

Luật An ninh mạng, gồm 7 chương, 43 điều. Nguyên tắc bảo vệ an ninh

mạng là: 1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; 2. Đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự quản lý thống nhất của Nhà nước,... 3. Kết hợp chặt chẽ giữa nhiệm vụ bảo vệ an ninh mạng... bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân hoạt động trên không gian mạng,... (Điều 4).

Hoàn toàn không có chuyện Luật An ninh mạng “xâm phạm quyền riêng tư, quyền tự do ngôn luận và quyền sử dụng internet”. Luật chỉ áp dụng các chế tài đối với việc sử dụng không gian mạng để thực hiện những hành vi sau: 1. Chống Nhà nước; 2. Xâm phạm quyền và lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đó là: (1) Tổ chức, hoạt động, cấu kết, xúi giục, mua chuộc, lừa gạt, lôi kéo, đào tạo, huấn luyện người chống Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (2) Xuyên tạc lịch sử, phủ nhận thành tựu cách mạng, phá hoại khối đại đoàn kết toàn dân tộc,... (3) Thông tin sai sự thật gây hoang mang trong nhân dân, gây thiệt hại cho các hoạt động kinh tế - xã hội,... xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác; (4) Hoạt động mại dâm, tệ nạn xã hội, mua bán người; đăng tải thông tin dâm ô, đồi trụy, tội ác; phá hoại thuần phong mỹ tục của dân tộc,... (5) Xúi giục, lôi kéo, kích động người khác phạm tội,... (6) Lợi dụng hoặc lạm dụng hoạt động bảo vệ an ninh mạng để xâm phạm chủ quyền, lợi ích, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân hoặc để trục lợi (Điều 8).

Nhìn lại hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay, có thể nói Luật An ninh mạng được thiết kế đồng bộ với Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật khác, như: Luật Báo chí (năm 2016); Luật Tiếp cận thông tin (năm 2016) và Nghị định của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ internet và thông tin mạng, v.v. Đối với quyền con người, Luật An ninh mạng hoàn toàn phù hợp với các Công ước quốc tế về quyền con người nói chung, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (năm 1966) nói riêng.

Trên thế giới hiện nay, đã có 18 quốc gia thành viên của WTO (trong đó có: Hoa Kỳ, Ca-na-đa, Ô-xtrây-li-a, Đức, Pháp,...) có quy định bắt buộc các doanh

nghiệp mạng phải lưu trữ dữ liệu trong lãnh thổ nước mình. Theo Ủy ban Thường vụ Quốc hội, khi Luật An ninh mạng có hiệu lực thì các doanh nghiệp này phải chuyển lưu trữ dữ liệu về Việt Nam là hoàn toàn khả thi. Việt Nam là một thị trường lớn của Google và Facebook, họ có quyền lựa chọn đi hoặc ở; cũng như Việt Nam có quyền lựa chọn những trang mạng khác. Tuy nhiên, đối với dân tộc ta, việc bảo vệ, bảo đảm an ninh quốc gia trên không gian mạng luôn được đặt lên hàng đầu.

Xét về quyền con người, quyền và lợi ích cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp, Luật An ninh mạng hoàn toàn không có bất cứ hạn chế, vi phạm nào đối với quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng này. Trái lại, Luật An ninh mạng là công cụ pháp lý hữu hiệu nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp để người dân và doanh nghiệp thoát khỏi tình trạng bị “ô nhiễm” thông tin như bảo đảm không khí, nước uống và thực phẩm sạch cho sức khỏe con người.

Như vậy, sự phản ứng tiêu cực về Luật An ninh mạng của những người xấu là điều dễ hiểu. Bởi vì, với các thế lực thù địch, những phân tử cơ hội chính trị, chống chế độ, Nhà nước ta thì đây là công cụ pháp lý, tước đi vũ khí quan trọng mà chúng có thể sử dụng để thực hiện mục tiêu chống phá, lật đổ, chuyển hóa chế độ ta sang con đường “dân chủ”, “nhân quyền” ngoại nhập. Với Nhà nước và nhân dân ta, việc ban hành và thực hiện nghiêm Luật An ninh mạng là một trong những bảo đảm quan trọng và là biện pháp hữu hiệu để bảo đảm quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Đây chính là vũ khí pháp lý để ngăn chặn, xử lý những hành vi lợi dụng, xâm hại, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự và an toàn xã hội, quyền con người, quyền công dân. Do đó, cần phải tỉnh táo, nhận diện đúng, để loại trừ những quan điểm thù địch, sai trái, bảo đảm Luật An ninh mạng được thực thi có hiệu quả □

Chú thích:

(1) Luật Tín ngưỡng, tôn giáo (năm 2016); Luật Báo chí (năm 2016); Luật Trợ giúp pháp lý (năm 2017), Luật Đặc xá (năm 2018), v.v.

Nguồn: Tạp chí Quốc phòng toàn dân - 2019 - số 1 - tr.61-63.

LUẬT CẢNH SÁT BIỂN VIỆT NAM - BƯỚC PHÁT TRIỂN MỚI VỀ CƠ SỞ PHÁP LÝ THỰC THI PHÁP LUẬT TRÊN BIỂN

✍ TS NGUYỄN VĂN SƠN

Thiếu tướng, Tư lệnh Cảnh sát biển Việt Nam

Luật Cảnh sát biển Việt Nam được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khóa XIV) thông qua tại kỳ họp thứ 6 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-2019. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng trong thực thi pháp luật trên biển để bảo vệ vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán, an ninh quốc gia và bảo đảm trật tự, an toàn, góp phần giữ vững môi trường hòa bình, ổn định trên các vùng biển, đảo của Tổ quốc.

Những năm gần đây, tình hình an ninh, chủ quyền trên hướng Biển Đông diễn biến ngày càng phức tạp, khó lường, không chỉ liên quan đến lợi ích của các nước trong khu vực mà còn tác động đến lợi ích chính trị của nhiều cường quốc trên thế giới. Các tình huống liên quan tới quốc phòng, an ninh trên biển liên tiếp xảy ra do chiến lược, tham vọng kiểm soát biển của các nước trong khu vực; các mối đe dọa an ninh truyền thống, phi truyền thống, tội phạm có tổ chức, tội phạm xuyên quốc gia, tội phạm về ma túy, buôn lậu, gian lận thương mại; vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn trên biển, v.v. Trong khi đó, Pháp lệnh lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam được Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2008) đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế, như: chưa quy định chức năng bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia cũng như nhiệm vụ xử lý các tình huống quốc phòng, an ninh trên biển của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam; chưa quy định về sự phối hợp giữa Cảnh sát biển với các lực

lượng chức năng khác làm nhiệm vụ trên biển; phạm vi hoạt động ngoài vùng biển Việt Nam, v.v. Điều đó gây khó khăn cho lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia trên biển.

Thực hiện định hướng của Đảng, Nhà nước, năm 2015, Bộ Quốc phòng đã giao cho Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển tổng kết 17 năm thực hiện Pháp lệnh lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam và phối hợp với các cơ quan chức năng tiến hành nghiên cứu, xây dựng dự thảo Luật Cảnh sát biển Việt Nam thông qua Thường vụ Quân ủy Trung ương. Sau khi Quốc hội ban hành Nghị quyết 34/2017/QH14, ngày 08-6-2017; Thủ tướng Chính phủ có Quyết định 1183/QĐ-TTg, ngày 11-8-2017, Bộ Quốc phòng đã thực hiện đúng trình tự, thủ tục về soạn thảo dự án Luật Cảnh sát biển Việt Nam theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức xin ý kiến các bộ, ngành liên quan và lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân. Trên cơ sở đó, Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển đã tham mưu, giúp Bộ Quốc phòng hoàn thiện hồ sơ dự án Luật, gửi Bộ Tư pháp thẩm định và tiếp thu, chỉnh lý, trình Chính phủ, trình Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua.

Luật Cảnh sát biển Việt Nam ra đời là bước phát triển về cơ sở pháp lý, có ý nghĩa rất quan trọng trong thực thi pháp luật trên biển; thể hiện sự tập trung ý chí của Đảng, Nhà nước, nguyện vọng của Nhân dân, là tuyên bố mạnh mẽ về quyết tâm bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia trên biển bằng các biện pháp hòa bình, phù hợp với luật pháp quốc tế. Luật đã kế thừa, phát triển Pháp lệnh lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam; cập nhật, bổ sung nhiều quy định mới và thể chế hóa các quan điểm, chủ trương, tư duy chiến lược của Đảng về quốc phòng, an ninh, bảo vệ Tổ quốc, trực tiếp là quản lý, bảo vệ biển, đảo trong bối cảnh nước ta hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, tạo khuôn khổ pháp lý vững chắc cho lực lượng

Cảnh sát biển Việt Nam thực thi tốt hơn nữa chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được Đảng, Nhà nước và Nhân dân giao phó.

Luật Cảnh sát biển Việt Nam đã tuân thủ quy định của Hiến pháp năm 2013 về việc luật hóa các quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân; phù hợp với những thay đổi của hệ thống pháp luật liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam. Tại khoản 2, Điều 14, Hiến pháp năm 2013 quy định “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Trong Luật được Quốc hội biểu quyết thông qua đã quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cảnh sát biển Việt Nam được thực hiện nhiều hoạt động liên quan tới hạn chế quyền con người, quyền công dân, như: tuần tra, kiểm tra, kiểm soát; huy động nhân lực, tàu thuyền, bắt giữ, truy đuổi, nổ súng, v.v. Nhờ đó, Cảnh sát biển Việt Nam sẽ tiếp tục sử dụng các quyền này để đấu tranh, ngăn chặn những hành vi xâm phạm vùng biển Việt Nam, như: khai thác hải sản bất hợp pháp; nghiên cứu, thăm dò dầu khí, khoáng sản; buôn lậu, buôn bán, vận chuyển hàng hóa trái pháp luật; tội phạm về ma túy; cướp biển, cướp có vũ trang chống lại tàu, thuyền trên các vùng biển Việt Nam. Mặt khác, từ năm 2008 đến nay, nhiều văn bản mới về quản lý, bảo vệ biển, đảo đã được Quốc hội ban hành⁽¹⁾, trong đó quy định nhiều nội dung mới, liên quan tới chức năng, nhiệm vụ của Cảnh sát biển Việt Nam và các lực lượng thực thi pháp luật trên biển, như: Hải quan, Kiểm ngư, Cảnh vụ Hàng hải, Thanh tra môi trường, v.v. Hơn nữa, Cảnh sát biển Việt Nam là lực lượng đa chức năng, có phạm vi hoạt động rộng khắp trên các vùng biển của Việt Nam, thực hiện nhiệm vụ thực thi pháp luật trong nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước trên biển. Vì thế, việc quy định về tổ chức, hoạt động của Cảnh sát biển Việt Nam trong Luật đảm bảo tính thống nhất với các văn bản mới ban hành; qua đó, tăng cường

hiệu lực quản lý, bảo vệ vùng biển, góp phần triển khai hiệu quả các luật quản lý chuyên ngành.

Luật Cảnh sát biển Việt Nam thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước về tăng cường năng lực quốc phòng, an ninh trên biển; xây dựng, phát triển Cảnh sát biển Việt Nam “cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, hiện đại”, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Luật đã thể hiện rõ những chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước về định hướng chiến lược biển, định hướng quốc phòng, an ninh trên biển và xây dựng lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam. Trong đó, khẳng định chủ trương nhất quán, xuyên suốt là quản lý, bảo vệ vững chắc vùng biển Việt Nam, trên cơ sở giữ vững môi trường hòa bình, ổn định; đồng thời, luật hóa tạo nền tảng pháp lý để xây dựng, phát triển về mặt tổ chức lực lượng; bảo đảm chế độ, chính sách; công tác đào tạo, nâng cao phẩm chất, năng lực đội ngũ cán bộ, chiến sĩ Cảnh sát biển; tập trung các nguồn lực, tăng cường đầu tư, xây dựng lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam “cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, hiện đại”, đủ khả năng “là lực lượng vũ trang nhân dân, lực lượng chuyên trách Nhà nước, làm nòng cốt thực thi pháp luật và bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn trên biển”, chỗ dựa vững chắc cho ngư dân và các hoạt động kinh tế trên biển.

Luật Cảnh sát biển Việt Nam đảm bảo sự tương đồng với thực tiễn lập pháp của các nước trên thế giới, giúp nâng cao hiệu quả hoạt động hợp tác quốc tế của Cảnh sát biển Việt Nam. Hoạt động của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam mang tính quốc tế cao, tác động trực tiếp tới hình ảnh của Việt Nam trên trường quốc tế. Hiện nay, đa số các quốc gia lớn trên thế giới, như: Mỹ, Nhật Bản, Thụy Điển, Ấn Độ,... đều xác định cảnh sát biển là lực lượng thực thi pháp luật trên biển của quốc gia mình và quy định bằng văn bản luật. Luật Cảnh sát biển Việt Nam đã góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam về biển, đảo; phù hợp với hệ thống văn bản quy phạm

pháp luật của Việt Nam và các thông lệ, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Đồng thời, là cơ sở pháp lý mới, cao hơn để Cảnh sát biển Việt Nam hoạt động theo đúng chức năng, nhiệm vụ và đảm bảo tính tương đồng với thực tiễn lập pháp của các nước trong khu vực cũng như trên thế giới.

Trong bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng, Cảnh sát biển Việt Nam cần phải tăng cường hợp tác với các lực lượng thực thi pháp luật trên biển của quốc gia khác trong đấu tranh phòng, chống vi phạm, tội phạm trên biển, thực hiện quyền truy đuổi, tiến hành tuần tra chung, diễn tập an ninh hàng hải, chống cướp biển, cướp có vũ trang chống lại tàu thuyền, v.v. Đồng thời, mở rộng hợp tác quốc tế với những quốc gia có lực lượng thực thi pháp luật trên biển mạnh, có kinh nghiệm tổ chức, xây dựng lực lượng, quan hệ đối tác chiến lược với Việt Nam. Thông qua đó, nâng cao năng lực thực thi pháp luật, tranh thủ sự hỗ trợ, ủng hộ về trang bị, phương tiện, đào tạo. Bởi vậy, Luật Cảnh sát biển Việt Nam không chỉ tạo cơ sở để nâng cao hiệu quả công tác quản lý, bảo vệ vùng biển, mà còn tạo thuận lợi cho hoạt động hợp tác quốc tế của Cảnh sát biển Việt Nam, xây dựng mối quan hệ hữu nghị, hợp tác với các lực lượng thực thi pháp luật trên biển của các quốc gia trên thế giới; thiết thực hỗ trợ hoạt động ngoại giao của Nhà nước, đối ngoại quốc phòng trong giải quyết những vấn đề quốc tế liên quan đến chủ quyền, an ninh biển, đảo.

Nhận thức rõ vị trí, tầm quan trọng và quán triệt, triển khai thực hiện nghiêm túc các quy định của Luật Cảnh sát biển Việt Nam, thiết thực đưa Luật đi vào thực tiễn cuộc sống là nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm chính trị của mọi công dân, tổ chức, đoàn thể của cả hệ thống chính trị. Với vai trò là lực lượng chuyên trách, nòng cốt, Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển tiếp tục nghiên cứu, tham mưu với Bộ Quốc phòng đề xuất Chính phủ ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật. Trước mắt, xây dựng, ban hành

các nghị định: Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Cảnh sát biển Việt Nam; Quy định về việc quản lý, sử dụng và danh mục các phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam. Trên cơ sở đó, tham mưu cho Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ban hành các thông tư: Quy định quy trình tuần tra, kiểm tra, kiểm soát của lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam; Quy định điều kiện, tiêu chuẩn chọn công dân vào lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam,... nhằm hướng dẫn, triển khai thực hiện Luật. Cùng với đó, cần tổ chức đợt sinh hoạt chính trị sâu rộng cho cán bộ, chiến sĩ trong toàn Lực lượng nhằm quán triệt, học tập, góp phần nâng cao nhận thức, ý thức tuân thủ, chấp hành, thực hiện Luật trong thi hành nhiệm vụ.

Đối với các bộ, ngành có liên quan và cấp ủy, chính quyền các địa phương, nhất là 28 tỉnh, thành phố ven biển, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, quán triệt các nội dung cơ bản của Luật cho đội ngũ cán bộ, đảng viên và các tầng lớp nhân dân, đặc biệt là ngư dân để mọi người nắm vững, hiểu rõ, sẵn sàng chấp hành việc huy động nhân lực, phương tiện nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Cảnh sát biển khi thực tiễn, yêu cầu nhiệm vụ trên biển đặt ra. Đồng thời, tăng cường công tác tuyên truyền, giới thiệu, quảng bá Luật trên các phương tiện thông tin đại chúng nhằm thu hút sự quan tâm, ủng hộ của các nước trong phối hợp thực thi pháp luật trên biển, tạo sự đồng thuận, sức mạnh tổng hợp để bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán, an ninh quốc gia, giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, hữu nghị, hợp tác trên các vùng biển, đảo của Tổ quốc□

Chú thích:

(1) *Năm 2012*: Luật Biển Việt Nam, Luật Xử lý vi phạm hành chính; *năm 2013*: Luật Bảo vệ môi trường; *năm 2014*: Luật Hải quan; *năm 2015*: Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo, Bộ luật Hàng hải Việt Nam, Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự, v.v.

Nguồn: Tạp chí Quốc phòng toàn dân - 2019 - số 2 - tr.20-22.

PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CHẤP HÀNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

TS NGUYỄN THỊ MAI DUNG

-

ThS NGUYỄN THỊ HUỆ

Học viện Ngân Hàng

Học viện Ngân hàng,
Phân viện Bắc Ninh

Pháp luật về giám sát hoạt động ngân sách nhà nước quy định những phương thức, cách thức để các chủ thể thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước của cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, việc giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước ở Việt Nam thời gian qua còn nhiều khó khăn, bất cập. Vì vậy, tăng cường bồi dưỡng nâng cao kiến thức cơ bản về tài chính - ngân sách và kỹ năng giám sát ngân sách là giải pháp quan trọng trong việc thực hiện một nền tài chính quốc gia minh bạch, hiệu lực và đạt hiệu quả cao.

Từ khóa: Pháp luật giám sát; kỹ năng giám sát; ngân sách nhà nước; hoạt động chấp hành.

The legislation on supervision of the state budget activities stipulates modes and measures to be used by the actors to exercise their right to supervise the state budget execution of administrative agencies. However, there have been difficulties as well as inadequacies in the recent supervision of the state budget execution in Vietnam. Therefore, to strengthen the training on fundamental knowledge on finance-budget and budget supervision skills is an important solution for implementation of a transparent, effective national finance.

Keywords: Legislation on supervision; supervision skills; state budget; execution practice.

Ngày nhận: 13/8/2020 Ngày phản biện, đánh giá: 10/9/2020 Ngày duyệt: 15/10/2020

1. Khái quát chung về giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước

Về ngân sách nhà nước.

Khoản 13 Điều 4 *Luật Ngân sách nhà nước* (NSNN) năm 2015 quy định: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.

Theo đó, NSNN bao gồm các đặc điểm cơ bản, như: NSNN là một kế hoạch tài chính không lồ, cần được cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Quốc hội) biểu quyết thông qua trước khi thi hành; NSNN là một đạo luật; NSNN là kế hoạch tài chính của toàn thể quốc gia được trao cho Chính phủ tổ chức thực hiện và đặt dưới sự giám sát trực tiếp của Quốc hội; NSNN được thiết lập và thực thi vì mục tiêu mưu cầu lợi ích chung cho toàn thể quốc gia, không phân biệt người thụ hưởng các lợi ích đó thuộc thành phần kinh tế hay đẳng cấp nào trong xã hội.

Chấp hành NSNN được hiểu là quá trình thực hiện dự toán NSNN sau khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định theo những trật tự, nguyên tắc nhất định. Chấp hành NSNN là một giai đoạn của quá trình NSNN. Quá trình NSNN bao gồm các giai đoạn: *lập dự toán NSNN, chấp hành NSNN và quyết toán NSNN*.

Chấp hành NSNN thường bao gồm các nội dung chủ yếu: phân bổ và giao dự toán NSNN; chấp hành dự toán thu NSNN; chấp hành dự toán chi NSNN và tổ chức điều hành NSNN.

Ở Việt Nam, trong giai đoạn chấp hành NSNN thì Chính phủ, Bộ Tài chính, Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp có trách nhiệm tổ chức điều hành quá trình chấp hành NSNN, bảo đảm tính thống nhất trong quản lý, điều hành ngân sách giữa các cấp ngân sách. Chính phủ (cơ quan quản lý cao nhất) có trách

nhệm kiểm tra quá trình tuân thủ các chỉ tiêu ngân sách của các chủ thể, bảo đảm thực hiện các nguyên tắc thu, chi NSNN. UBND các cấp có trách nhiệm chấp hành NSNN cấp mình. Các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan quyền lực (Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp ở địa phương) tham gia vào hoạt động chấp hành ngân sách với hoạt động cụ thể: điều chỉnh các chỉ tiêu trong dự toán NSNN trong trường hợp cần thiết; giám sát hoạt động chấp hành ngân sách của Chính phủ, UBND và các cơ quan nhà nước cùng các tổ chức khác có sử dụng kinh phí NSNN.

Về giám sát hoạt động chấp hành NSNN.

Mục 1 Điều 2 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015 có quy định: “Giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo *Hiến pháp* và pháp luật về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý”.

Như vậy, giám sát là một hình thức thực hiện quyền lực nhà nước mà trong bộ máy nhà nước chỉ có Quốc hội và HĐND mới có chức năng giám sát này. Mục tiêu cao nhất của việc giám sát hoạt động thực thi pháp luật trong một xã hội dân chủ là để bảo đảm rằng các cơ quan hành pháp và các cơ quan nhà nước nói chung khác hành động vì lợi ích của người dân.

Còn giám sát hoạt động NSNN được hiểu là việc theo dõi, xem xét, đánh giá các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về tài chính ngân sách trong khâu tổ chức thực hiện dự toán NSNN nhằm đánh giá việc tuân thủ các quy định của pháp luật về NSNN, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý. Giám sát hoạt động chấp hành NSNN có các đặc điểm như: (1) Là một phần của hoạt động giám sát của chủ thể giám sát đối với lĩnh vực tài chính - ngân sách. (2) Giám sát hoạt động chấp hành NSNN nói riêng chủ yếu được thực hiện bởi cơ quan

nhà nước có thẩm quyền hoặc người có thẩm quyền. (3) Nội dung giám sát hoạt động chấp hành NSNN của cơ quan và cá nhân có thẩm quyền bao gồm các vấn đề về thực hiện NSNN trong năm tài chính ở các cấp ngân sách, các đơn vị dự toán ngân sách ở trung ương và địa phương.

2 Các quy định pháp luật hiện hành về giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước hiện nay

Hệ thống pháp luật quy định về hoạt động giám sát nói chung và giám sát hoạt động chấp hành NSNN nói riêng khá đồ sộ, được quy định ở nhiều các văn bản pháp luật khác nhau.

Hiến pháp năm 2013 quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể giám sát (tại Điều 69 - 70 của *Hiến pháp*). Trên cơ sở đó, các *Luật* có liên quan quy định chi tiết về giám sát hoạt động NSNN như: *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015, *Luật NSNN* năm 2015, *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015...

Trong đó, *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015 quy định chi tiết về các nội dung liên quan đến hoạt động giám sát của Quốc hội và chủ thể có liên quan trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. *Luật NSNN* năm 2015 quy định về nội dung cụ thể trong lĩnh vực NSNN bao gồm:

Một là, pháp luật về giám sát hoạt động chấp hành NSNN quy định rõ về các nguyên tắc hoạt động giám sát: tuân thủ *Hiến pháp* và pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả; không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát⁽¹⁾.

Hai là, pháp luật về giám sát hoạt động chấp hành NSNN quy định rõ về chủ thể giám sát và thẩm quyền của chủ thể giám sát hoạt động NSNN, như: Quốc hội giám sát⁽²⁾; Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát⁽³⁾; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội⁽⁴⁾; đoàn đại biểu Quốc hội⁽⁵⁾; đại biểu Quốc hội⁽⁶⁾;

HĐND giám sát⁽⁷⁾; Thường trực HĐND⁽⁸⁾; các ban của HĐND⁽⁹⁾; tổ đại biểu HĐND⁽¹⁰⁾; đại biểu HĐND⁽¹¹⁾.

Ba là, pháp luật hiện hành còn quy định về bảo đảm thực hiện hoạt động giám sát; bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát. Chủ thể giám sát có trách nhiệm thực hiện chương trình, kế hoạch giám sát. Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND có trách nhiệm tham gia đầy đủ Đoàn giám sát mà mình là thành viên⁽¹²⁾.

Các chủ thể giám sát có quyền tổ chức lấy ý kiến, trưng cầu giám định khi cần thiết theo quy định của pháp luật. Tổ chức, cá nhân có liên quan, chuyên gia có trách nhiệm tham gia hoạt động giám sát theo yêu cầu, kế hoạch giám sát. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu cho các chủ thể giám sát và chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của thông tin, tài liệu cung cấp. Cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát thực hiện quyền, trách nhiệm theo quy định của pháp luật. Cơ quan thông tin đại chúng có quyền tiếp cận, đưa tin về hoạt động giám sát theo quy định của pháp luật.

Chương trình, kế hoạch giám sát, báo cáo kết quả giám sát, nghị quyết về giám sát, kết luận, kiến nghị giám sát và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát phải được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của cơ quan tiến hành giám sát hoặc đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng, trừ trường hợp phải bảo đảm bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật. Nghị quyết về giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, HĐND có giá trị pháp lý bắt buộc thực hiện. Các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, các ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND có trách nhiệm thường xuyên theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát; trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát thì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ

quan có thẩm quyền xử lý⁽¹³⁾.

Nhìn chung, có thể thấy rằng pháp luật về giám sát hoạt động NSNN ngày càng được hoàn thiện, quy định những phương thức, cách thức để các chủ thể giám sát hoạt động chấp hành NSNN thực hiện quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước.

Tuy vậy, pháp luật về giám sát hoạt động NSNN vẫn còn tồn tại những bất cập, hạn chế. Cụ thể:

Thứ nhất, khái niệm giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan của Quốc hội, HĐND còn chưa rõ ràng, dẫn đến chưa giới hạn được phạm vi và mục đích giám sát. Việc không rõ ràng trong vấn đề quy trách nhiệm của các chủ thể được giám sát có một phần nguyên nhân từ việc chưa xác định rõ được mục đích của giám sát.

Thứ hai, đối tượng giám sát nói chung chưa thực sự phù hợp. Đối tượng giám sát quá rộng, nội dung giám sát không rõ nên chưa xác định đối tượng nào, việc nào là trọng tâm, cần tập trung trong hoạt động giám sát, vì vậy, hoạt động giám sát thiếu khả thi. *Hiến pháp* năm 2013 quy định Quốc hội có chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước. Như vậy, quy định quá nhiều chủ thể bị Quốc hội giám sát, làm cho công việc giám sát của Quốc hội thiếu đi một trọng tâm cần phải giám sát là hoạt động của Chính phủ - cơ quan hành pháp. Trong khi đó, chức năng giám sát của Quốc hội nhiều nước trên thế giới chỉ tập trung vào công việc của hành pháp, trong đó giám sát về lĩnh vực tài chính ngân sách là quan trọng nhất.

Thứ ba, hình thức giám sát chưa đa dạng nên thiếu hiệu quả. Các hình thức giám sát khác như: nghe báo cáo, nghe điều trần, tổ chức điều tra, tổ chức đi nghiên cứu, xem xét tình hình... Tuy nhiên, có một vài hình thức chưa được áp dụng trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta. Ở Việt Nam, mỗi kỳ họp Quốc hội thường dành 2 - 3 ngày cho người đứng đầu các bộ trả lời chất

vấn của đại biểu Quốc hội. Có thể nói, thời gian nêu trên không đủ để chất vấn và trả lời chất vấn, đồng thời, một số quy định về chất vấn chưa rõ ràng.

Thứ tư, công tác tổ chức thu thập thông tin, điều tra, xử lý các vụ việc lớn, phức tạp còn gặp nhiều khó khăn. Việc thành lập hoặc thuê các thiết chế độc lập, thường xuyên hoặc lâm thời để thu thập thông tin và tổ chức đánh giá độc lập nhằm tổ chức giám sát chuyên sâu theo từng vấn đề, từng nội dung được giám sát, giúp bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động giám sát đối với các cơ quan hành pháp chưa được pháp luật quy định.

Thứ năm, pháp luật hiện hành cũng chưa quy định rõ, cụ thể trách nhiệm của đối tượng chịu sự giám sát dẫn đến tình trạng các chủ thể này chưa thực hiện nhiệm vụ của mình một cách hiệu quả, với tinh thần trách nhiệm cao và tích cực, sáng tạo. Bên cạnh đó, chưa quy định cụ thể về chế tài xử lý các đối tượng vi phạm pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND và những quy định về chế độ cung cấp thông tin để giám sát hoạt động chấp hành NSNN của chủ thể chịu sự giám sát. Do vậy cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan nhằm điều chỉnh kịp thời và nâng cao tinh thần trách nhiệm, tính công khai minh bạch.

3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước

Sửa đổi, bổ sung các quy định trong các văn bản pháp luật trực tiếp điều chỉnh hoạt động giám sát trong lĩnh vực NSNN:

Một là, rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành các quy định của pháp luật về cơ chế, chính sách quản lý tài chính ngân sách, định mức chi tiêu không còn phù hợp; bãi bỏ các cơ chế, chính sách ban hành trái thẩm quyền hoặc trái quy định cấp trên nhằm quản lý chặt chẽ hoạt động thu - chi NSNN, góp phần tăng cường kiểm tra, thanh tra, kiểm soát, giám sát hoạt động thu, chi và tổ chức quản lý điều hành NSNN. Bên cạnh đó, cần tiếp tục thực hiện công tác tuyên truyền,

công khai, minh bạch hoạt động tài chính - ngân sách, nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan, đơn vị, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của đại biểu Quốc hội, HĐND các cấp và cộng đồng.

Hai là, bổ sung thêm một số quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của kiểm toán nhà nước trong quá trình công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN; bổ sung, sửa đổi *Luật NSNN* năm 2015 theo hướng phân biệt rõ phạm vi của NSNN và các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, bổ sung quy định về địa vị pháp lý của kho bạc nhà nước để tăng cường tính minh bạch và hiệu quả hoạt động cho kho bạc nhà nước.

Ba là, cần bổ sung quy định khẳng định vai trò, thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định chính sách tài chính tiền tệ quốc gia, quyết định NSNN. Quy định rõ việc giải quyết các kiến nghị sau giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND và cần quy định rõ cơ chế phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành trong việc giải quyết các kiến nghị này.

Bốn là, cần nghiên cứu để sửa đổi bổ sung các quy định trong Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND và của cộng đồng nhằm đổi mới hoạt động giám sát trên nhiều phương diện, trước hết là xác định chính xác về pháp luật và về thực tiễn mục đích, phạm vi, đối tượng, nội dung, công cụ, phương pháp giám sát.

Năm là, cùng với việc phân định rõ thẩm quyền giám sát cũng như xây dựng cơ chế phối hợp hoạt động giám sát giữa các cơ quan của Quốc hội và với Quốc hội; cần mở rộng quyền chất vấn của Quốc hội cho phép Quốc hội chất vấn Tổng kiểm toán nhà nước.

Nhìn chung, việc giám sát hoạt động chấp hành NSNN ở Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn gặp nhiều khó khăn, bất cập, còn nể nang, né tránh, chưa phát huy đầy đủ vai trò trách nhiệm, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả và chất lượng chưa cao. Một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thực trạng này là năng

lực giám sát của chủ thể thực hiện quyền giám sát còn hạn chế. Vì vậy, tăng cường bồi dưỡng nâng cao kiến thức cơ bản về tài chính - ngân sách và kỹ năng giám sát ngân sách là giải pháp quan trọng hàng đầu hiện nay trong việc thực hiện một nền tài chính quốc gia minh bạch, hiệu lực và đạt hiệu quả cao□

Chú thích:

- (1) Điều 3 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
- (2), (3), (4), (5), (6) Điểm a, b, c, d, đ khoản 1 Điều 4 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
- (7), (8), (9), (10), (11) Điểm a, b, c, d, đ khoản 1 Điều 5 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
- (12), (13) Điều 88, 89 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.

Tài liệu tham khảo:

1. Trường Đại học Luật Hà Nội. *Giáo trình Luật Ngân sách nhà nước*. H. NXB Tư pháp năm 2017.
2. *Hiến pháp* năm 2013.
3. *Luật Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam* năm 2015.
4. *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2015 và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.
5. *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014.
6. *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015.
7. *Luật Kiểm toán nhà nước* năm 2015.
8. *Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH-CP-ĐCTUBTWMTTQVN* ngày 15/6/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Nguồn: Tạp chí Quản lý nhà nước - 2020 - số 10 (297) - tr.45-49.

QUYỀN LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM CỦA NGƯỜI KHUYẾT TẬT THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

✍ TS NGUYỄN THANH HUYỀN

Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Quyền lao động và việc làm là quyền thiêng liêng, cao quý của con người, đã được cộng đồng quốc tế và các quốc gia công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm. Đối với người khuyết tật (NKT) thì quyền lao động và việc làm lại càng có ý nghĩa hơn, vì chỉ khi các quyền này được tôn trọng và bảo đảm thực thi thì mới tạo ra cơ hội thực tế để NKT có thể tiếp cận, hòa nhập, bình đẳng về cơ hội lao động, việc làm với những người lao động (NLĐ) khác trong cộng đồng xã hội.

Tại Việt Nam, quyền lao động, việc làm của NLĐ nói chung và của NLĐ khuyết tật nói riêng được ghi nhận trong Hiến pháp “*Công dân có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc*”⁽¹⁾ và trong Bộ luật Lao động 2019 “NLĐ được tự do lựa chọn việc làm, làm việc cho bất kỳ người sử dụng lao động nào và ở bất kỳ nơi nào mà pháp luật không cấm”⁽²⁾.

Quy định về quyền lao động và việc làm đối với NKT

Một là, quy định về quyền được lao động và có việc làm của NKT

Từ văn bản có giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp 2013, đến Luật NKT 2010, Bộ luật Lao động 2012, Bộ luật Lao động 2019, Luật Việc làm 2013..., Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014, Luật Xây dựng 2014, Luật Giao thông đường bộ 2008, Luật Bảo hiểm y tế 2008, sửa đổi 2014, Luật An toàn, vệ sinh

lao động 2015... ghi nhận, bảo đảm quyền lao động và việc làm của NKT. Nhà nước cũng đã triển khai những đề án, kế hoạch nhằm trợ giúp NKT trong tiếp cận việc làm, như: Đề án đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020 (Đề án 1956); Đề án trợ giúp NKT giai đoạn 2012 - 2020 (Đề án 1019); Chỉ thị số 3930/BLĐTBXH-TCDN ngày 21/10/2014 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội về nâng cao hiệu quả và chất lượng trong thực hiện mục tiêu dạy nghề và tạo việc làm cho NKT...

Trên cơ sở sự ghi nhận của pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT, Nhà nước bảo trợ quyền lao động, tự tạo việc làm của NKT⁽³⁾, khuyến khích và ưu đãi dành cho người sử dụng lao động (NSDLĐ) tạo ra việc làm và nhận NLĐ khuyết tật vào làm việc. Giải quyết việc làm cho NKT không chỉ là trách nhiệm của Nhà nước mà là của toàn xã hội.

NKT tự tạo việc làm, hộ gia đình tạo việc làm cho NKT được hưởng các chính sách: (1) Vay vốn với lãi suất ưu đãi để sản xuất kinh doanh từ Ngân hàng Chính sách xã hội. Điều kiện, thời hạn và mức vốn cho vay thực hiện theo các quy định hiện hành áp dụng đối với các dự án vay vốn giải quyết việc làm. (2) Hướng dẫn về sản xuất kinh doanh, hỗ trợ chuyển giao công nghệ sản xuất, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm⁽⁴⁾.

NSDLĐ sử dụng nhiều lao động là NKT được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước⁽⁵⁾. Các cơ sở sản xuất kinh doanh sử dụng từ 30% trở lên tổng số lao động là NKT được hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp, được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp, được vay vốn với lãi suất ưu đãi theo dự án phát triển sản xuất, kinh doanh; được ưu tiên cho thuê đất, mặt bằng, mặt nước và miễn, giảm tiền thuê đất, mặt bằng, mặt nước phục vụ sản xuất kinh doanh theo tỷ lệ lao động là NKT, mức độ khuyết tật của NLĐ và quy mô doanh nghiệp⁽⁶⁾.

Pháp luật quy định các cơ quan, đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp, cá

nhân không được từ chối tuyển dụng NKT có đủ điều kiện vào làm việc hoặc hạn chế cơ hội làm việc của họ bằng cách đặt ra tiêu chuẩn tuyển dụng trái pháp luật⁽⁷⁾.

NSDLĐ phải tham khảo ý kiến lao động là NKT khi quyết định những vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của họ⁽⁸⁾. Tổ chức giới thiệu việc làm có trách nhiệm tư vấn, giới thiệu việc làm cho NKT⁽⁹⁾.

Quỹ Quốc gia về việc làm cho NKT được thành lập để cấp hỗ trợ cho các cơ sở sản xuất, kinh doanh nhận NKT làm việc, điều kiện vay, thời hạn vay, mức vốn vay và mức lãi suất vay thực hiện theo quy định hiện hành áp dụng đối với dự án vay vốn giải quyết việc làm⁽¹⁰⁾.

Pháp luật còn quy định doanh nghiệp có sử dụng từ 10 NKT làm việc ổn định sẽ được hưởng ưu đãi về cải tạo điều kiện, môi trường làm việc; ưu đãi về vay vốn ưu đãi theo dự án phát triển kinh doanh từ Ngân hàng Chính sách xã hội. Các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp sử dụng từ 10 NKT làm việc ổn định được hưởng chính sách về cải tạo điều kiện, môi trường làm việc⁽¹¹⁾.

Quy định trên đây góp phần thúc đẩy quyền được lao động và bảo đảm việc làm cho NKT. Tuy nhiên, chính sách pháp luật bảo đảm quyền lao động và việc làm của NKT vẫn còn những điểm chưa thực sự hợp lý. Chẳng hạn, đơn vị sử dụng ổn định từ 10 lao động là NKT trở lên được hỗ trợ, còn đơn vị sử dụng lao động là NKT làm việc ổn định dưới con số đó lại không được hưởng bất kỳ sự ưu đãi nào. Khoảng cách giữa 10 lao động là NKT và 30% tổng số lao động là NKT quá xa trong một số trường hợp. Có doanh nghiệp sử dụng số lượng lớn lao động là NKT nhưng chưa đạt tỷ lệ 30% không được hưởng chính sách ưu đãi, trong khi đó có doanh nghiệp sử dụng lao động là NKT ít hơn nhưng do tổng số lao động trong doanh nghiệp ít nên vẫn chiếm tỷ lệ 30% thì lại được hưởng chính sách ưu đãi. Điều này sẽ thiếu công bằng đối với các cơ

sở, doanh nghiệp, đơn vị và không khuyến khích được NSDLĐ trong việc sử dụng lao động là NKT⁽¹²⁾.

Hai là, quy định về quyền được bảo đảm điều kiện làm việc phù hợp và bảo vệ sức khỏe đối với NKT

NSDLĐ phải bảo đảm về điều kiện lao động, công cụ lao động, an toàn, vệ sinh lao động và tổ chức khám sức khỏe định kỳ phù hợp với NLD là NKT⁽¹³⁾.

NSDLĐ thực hiện các giải pháp về công nghệ, kỹ thuật, thiết bị để loại trừ hoặc hạn chế tối đa yếu tố nguy hiểm, yếu tố có hại và cải thiện điều kiện lao động cho NLD⁽¹⁴⁾ nói chung và NLD khuyết tật nói riêng.

Để bảo vệ sức khỏe đối với NLD khuyết tật, pháp luật quy định:

NSDLĐ phải thực hiện việc trang cấp các phương tiện bảo vệ cá nhân cho NLD đúng chủng loại, đúng đối tượng, đủ số lượng, bảo đảm chất lượng cho NLD để bảo vệ sức khỏe trong quá trình làm việc.

NLD là NKT có thời gian nghỉ hàng năm dài hơn so với NLD bình thường trong cùng điều kiện làm việc. NLD khuyết tật nghỉ 14 ngày nghỉ hàng năm⁽¹⁵⁾.

Hàng năm, NSDLĐ phải tổ chức khám sức khỏe định kỳ cho NLD là NKT ít nhất 6 tháng một lần⁽¹⁶⁾.

Cấm sử dụng lao động là NKT nhẹ suy giảm khả năng lao động từ 51 % trở lên, khuyết tật nặng hoặc khuyết tật đặc biệt nặng làm thêm giờ, làm việc vào ban đêm, trừ trường hợp NLD là NKT đồng ý⁽¹⁷⁾.

Cấm sử dụng NLD là NKT làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm theo danh mục do Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ban hành mà không có sự đồng ý của NKT sau khi đã được NSDLĐ cung cấp đầy đủ thông tin về công việc đó⁽¹⁸⁾.

Như vậy, có thể thấy pháp luật quốc gia về giải quyết việc làm cho lao động là NKT là những quy định pháp lý được xây dựng nhằm loại bỏ những bất công mà NKT đang phải gánh chịu, xóa bỏ các cơ chế khiến NKT bị tách biệt ra ngoài xã hội, đồng thời tăng cường cơ hội việc làm, đảm bảo sự tham gia bình đẳng cho họ trong thị trường lao động⁽¹⁹⁾.

Ba là, quy định về quyền được học nghề của NKT và dạy nghề cho NKT

Nhà nước bảo đảm để NKT được tư vấn học nghề miễn phí, lựa chọn và học nghề theo khả năng, năng lực bình đẳng như những người khác⁽²⁰⁾.

Như vậy, so với người không khuyết tật thì NKT được miễn phí tư vấn học nghề, còn việc lựa chọn nghề để học hoàn toàn phụ thuộc vào khả năng, sở thích cũng như năng lực của NKT. Tuy nhiên, trên thực tế, tỷ lệ NKT có cơ hội học tập nói chung và học nghề nói riêng, ít hơn nhiều so với người không khuyết tật. Theo kết quả điều tra thì giáo dục tương quan chặt chẽ với chênh lệch về tỷ lệ tham gia lực lượng lao động giữa nhóm NKT và không khuyết tật. Tham gia lực lượng lao động được hiểu bao gồm tất cả những người đang làm việc, đang tìm việc và sẵn sàng làm việc. Chênh lệch này lớn nhất ở những người chưa tốt nghiệp tiểu học (người không khuyết tật chưa tốt nghiệp tiểu học có tới 81,42% tham gia lực lượng lao động, nhưng tỷ lệ này ở NKT chỉ là 24,58%). Đối với những NKT tốt nghiệp trung học cơ sở thì tỷ lệ này rút ngắn hơn. Đối với những người có bằng cấp cao hơn, sự chênh lệch này tăng nhẹ, tuy nhiên vẫn thấp hơn đáng kể so với nhóm không có bằng cấp⁽²¹⁾.

Theo báo cáo chưa đầy đủ của các Bộ, ngành, địa phương, năm 2019, cả nước tuyển sinh khoảng 20.000 NKT trình độ sơ cấp, dưới 3 tháng; giải quyết việc làm cho khoảng 1,508 triệu lao động, trong đó khoảng 10% là NKT. Năm 2019 đã hỗ trợ cho 2.277 NKT vay vốn để tạo việc làm, duy trì việc làm và mở rộng việc làm. Riêng Hội Người mù Việt Nam năm 2019 được giao gần 51 tỷ

triển khai tại 51 tỉnh, thành phố cho gần 10.000 hộ người mù tạo việc làm ổn định cho trên 13.000 lao động là NKT. Hiện có 359 cơ sở, trong đó 236 cơ sở xoa bóp, 123 cơ sở sản xuất thủ công⁽²²⁾.

Mặc dù đã có những chính sách, quy định nhằm đảm bảo quyền được lao động, làm việc đối với NKT nhưng số NKT có việc làm vẫn còn khá khiêm tốn. Vì vậy, từ khía cạnh pháp luật cần được tiếp tục hoàn thiện để thúc đẩy quyền được làm việc của NKT nhằm tạo điều kiện cho họ hòa nhập xã hội, cũng như giải quyết vấn đề an sinh xã hội.

Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT

Thứ nhất, xây dựng và thực thi các quy định pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT cần được tiếp cận trên cơ sở tạo ra sự bình đẳng về cơ hội đối với NLD khuyết tật.

Theo đó, tình trạng khuyết tật không phải là vấn đề quan trọng mà chính những định kiến mới là cơ sở cho vấn đề cần giải quyết, nhất thiết tính đến những định kiến này nếu muốn tạo ra những thay đổi cho môi trường xã hội cũng như môi trường vật thể để tạo điều kiện cho NKT tiếp cận và hòa nhập cùng xã hội⁽²³⁾. Hiện nay, pháp luật Việt Nam đã tiếp cận theo hướng này và nghiêm cấm các hành vi phân biệt đối xử đối với NLD khuyết tật, đồng thời quy định những ưu đãi đối với NLD khuyết tật tự tạo việc làm hay ưu đãi cho NSDLĐ sử dụng NLD khuyết tật. Tuy nhiên, những ưu đãi dành cho NSDLĐ sử dụng lao động khuyết tật chưa thực sự hấp dẫn vì doanh nghiệp phải đạt tỷ lệ NLD khuyết tật từ 30% tổng số lao động là NKT là quá cao nên rất ít có doanh nghiệp đạt được tỷ lệ này để được hưởng ưu đãi, đồng nghĩa với nó là cơ hội có việc làm của NKT cũng ít đi. Chúng ta cần nghiên cứu để sửa đổi quy định về ưu đãi đối với NSDLĐ sử dụng lao động là NKT theo từng mức độ ưu đãi.

Ví dụ: doanh nghiệp có 5% số lao động là NKT được ưu đãi theo một mức, doanh nghiệp có 10% số lao động là NKT được ưu đãi một mức... và doanh nghiệp càng sử dụng nhiều lao động là NKT thì càng được ưu đãi nhiều.

Thứ hai, quy định cụ thể về quyền được đảm bảo môi trường, điều kiện làm việc cho NLD khuyết tật.

Hiện nay, các quy định này mới chỉ dừng lại như một lời “tuyên bố” và “khuyến khích” NSDLĐ thực hiện chứ chưa có quy định cụ thể để thực sự đảm bảo cho quyền được bảo đảm về môi trường, điều kiện làm việc của NLD khuyết tật được thực thi, cũng như không có cơ chế nào được áp dụng nếu NSDLĐ vi phạm quyền này của NLD khuyết tật. Bởi vì, quy định chưa làm rõ thế nào là môi trường, điều kiện làm việc phù hợp với NLD khuyết tật. Vấn đề này, chúng ta có thể tham khảo pháp luật của Mỹ khi định nghĩa thế nào là môi trường, điều kiện làm việc phù hợp với NLD khuyết tật, đó là: *bất kỳ thay đổi nào trong môi trường làm việc hoặc thay đổi trong cách thức làm việc nhằm giúp NKT được hưởng cơ hội việc làm bình đẳng*⁽²⁴⁾.

Pháp luật lao động cần quy định để tạo điều kiện cho NLD khuyết tật (đặc biệt là khi họ bị suy giảm khả năng lao động từ 51% trở lên) có quyền được làm việc không trọn thời gian hay thời giờ làm việc linh động.

Các văn bản hướng dẫn cần nghiên cứu để ban hành tiêu chuẩn về điều kiện làm việc phù hợp đối với NLD khuyết tật.

Ví dụ: một chiếc ghế văn phòng có thể điều chỉnh được (dành cho người bị khuyết tật ở lưng), giờ làm việc linh động (cho người trong tình trạng y tế đòi hỏi phải nghỉ giữa giờ) hay một bàn phím máy tính với hệ thống chữ nổi Braille (cho người mù)...

Thứ ba, hoàn thiện các quy định về đào tạo nghề cho NLD khuyết tật.

Hiện nay, quy định về đào tạo nghề, học nghề, dạy nghề cho NKT mới

chỉ dừng lại ở việc miễn phí về tư vấn đào tạo nghề cho NKT mà chưa có các quy định miễn phí hay hỗ trợ tiền cho NKT học nghề, đặc biệt là học nghề để tự tạo việc làm.

Đối với doanh nghiệp tuyển người vào đào tạo nghề để làm việc cho mình nếu tuyển người học nghề là NKT thì cũng chưa có chính sách, quy định ưu đãi nào cho doanh nghiệp. Chúng ta nên có cơ chế hỗ trợ kinh phí cho những doanh nghiệp tuyển NKT vào học nghề để làm việc cho mình thì sẽ tạo điều kiện cho NKT có cơ hội có việc làm hơn.

Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định ưu đãi đối với cơ sở đào tạo giáo viên để dạy nghề cho NKT chứ không chỉ là ưu đãi cho giáo viên dạy NKT như hiện nay□

Chú thích:

- (1) Khoản 1 Điều 35 Hiến pháp 2013.
- (2) Khoản 1 Điều 10 Bộ luật Lao động 2019.
- (3) Điều 158 Bộ luật Lao động 2019.
- (4) Điều 8 Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật (theo VBHN số 763/VBHN-BLĐTĐBXH, ngày 28 tháng 02 năm 2019).
- (5) Khoản 6 Điều 5 Luật việc làm 2013.
- (6) Điều 34 Luật Người khuyết tật 2010 và Khoản 1 Điều 9 Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật (theo VBHN số 763/VBHN-BLĐTĐBXH, ngày 28 tháng 02 năm 2019).
- (7) Điều 33 Luật Người khuyết tật 2010.
- (8) Khoản 2 Điều 177 Bộ luật Lao động 2012 và Điều 159 Bộ luật Lao động 2019.
- (9) Khoản 5 Điều 33 Luật Người khuyết tật 2010.
- (10) Điều 12 Luật Việc làm 2013.

(11) Điều 10 Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật (theo VBHN số 763/VBHN-BLĐTĐBXH, ngày 28 tháng 02 năm 2019).

(12) Trần Thái Dương, “Bảo đảm quyền lao động và việc làm của người khuyết tật ở Việt Nam về việc gia nhập Công ước 159 của ILO”, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=206892>, truy cập 15h ngày 27/4/2020.

(13) Khoản 1 Điều 159 Bộ luật Lao động 2019.

(14) Khoản 2 Điều 23 Luật An toàn, vệ sinh lao động 2015.

(15) Điểm b, khoản 1 Điều 113 Bộ luật Lao động 2019.

(16) Khoản 1 Điều 21 Luật An toàn, vệ sinh lao động 2015.

(17) Khoản 1 Điều 160 Bộ luật Lao động 2019.

(18) Khoản 2 Điều 160 Bộ luật Lao động 2019.

(19) Ủy ban Quốc gia về người khuyết tật Việt Nam (2018), “Báo cáo nghiên cứu đánh giá tình hình thực hiện các quy định của Bộ luật Lao động và các văn bản có liên quan về lao động là người khuyết tật”, trang 17.

(20) Khoản 1 Điều 32 luật người khuyết tật 2010.

(21) Tổng cục Thống kê (2018), “Việt Nam điều tra quốc gia về người khuyết tật 2016”, trang 90.

(22) Hòa Cù, “Năm 2019: Khoảng 20.000 người khuyết tật được đào tạo trình độ sơ cấp nghề”, <https://baodansinh.vn/nam-2019-khoang-20000-nguoi-khuyet-tat-duoc-dao-tao-trinh-do-so-cap-nghe-20191227160111885.htm>

(23) ILO (2004), “Hướng tới cơ hội việc làm bình đẳng cho người khuyết tật thông qua hệ thống pháp luật”, trang 22 pubvente@ilo.org

(24) ILO (2004), “Hướng tới cơ hội việc làm bình đẳng cho người khuyết tật thông qua hệ thống pháp luật”, trang 30 pubvente@ilo.org

Nguồn: : Tạp chí Lao động và xã hội - 2021 - số 651 - tr.17-19.

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

 **TS LÊ THỊ HOA**

Học viện Hành chính Quốc gia

Kiểm soát tài sản, thu nhập (TSTN) là hoạt động do cơ quan kiểm soát TSTN thực hiện theo quy định của pháp luật để biết rõ TSTN tăng thêm của của người có nghĩa vụ kê khai nhằm phòng ngừa tham nhũng, phục vụ công tác cán bộ, kịp thời phát hiện tham nhũng, ngăn chặn hành vi tẩu tán tài sản tham nhũng, thu hồi tài sản tham nhũng”⁽¹⁾

Kiểm soát TSTN quy định lần đầu tiên trong Pháp lệnh Chống tham nhũng năm 1998 với việc quy định về nghĩa vụ kê khai tài sản. Đến Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 phát triển chế định kê khai tài sản thành chế định minh bạch TSTN. Luật Phòng, chống tham nhũng (PCTN) năm 2018 phát triển thêm một bước thành chế định kiểm soát TSTN.

Luật PCTN năm 2018 bao gồm 10 chương với 96 Điều. Trong đó, vấn đề kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị được quy định tại Mục 6 Chương II gồm 25 Điều, từ Điều 30 đến Điều 54. Để quy định chi tiết chế định này Chính phủ đã ban hành Nghị định 130/2020/NĐ-CP ngày 30/10/2020 về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Như vậy, đến nay việc kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn đã được quy định đầy đủ trong pháp luật PCTN, bước đầu tạo cơ sở pháp lý

vững chắc cho việc kiểm soát TSTN, góp phần phòng ngừa tham nhũng hiệu quả. Quy định pháp luật kiểm soát TSTN bao gồm những nội dung được đề cập dưới đây:

1. Nguyên tắc kiểm soát TSTN

• Kiểm soát TSTN là hoạt động liên quan đến nhiều chủ thể, để bảo đảm hiệu quả trong công tác kiểm soát TSTN của cơ quan có thẩm quyền cũng như bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng kê khai cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Hoạt động kiểm soát TSTN phải bảo đảm minh bạch, khách quan, công bằng; được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng đối tượng, đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật; không xâm phạm quyền tài sản của người có nghĩa vụ kê khai;

- Mọi vi phạm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc xử lý nghiêm minh, kịp thời theo quy định của pháp luật. Nghiêm cấm việc sử dụng không đúng mục đích thông tin, dữ liệu trong kiểm soát TSTN;

- Việc thực hiện các biện pháp kiểm soát TSTN và xử lý hành vi kê khai, giải trình không trung thực phải căn cứ vào bản kê khai việc giải trình và kết luận xác minh được thực hiện theo Luật PCTN năm 2018 và văn bản hướng dẫn thi hành.

2. Cơ quan kiểm soát TSTN

• Đây là điểm mới rất quan trọng của Luật PCTN năm 2018, lần đầu tiên hình thành các đầu mối kiểm soát TSTN. Theo đó cơ quan kiểm soát TSTN gồm: Thanh tra Chính phủ, thanh tra tỉnh, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội về công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, cơ quan có thẩm

quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội.

Các cơ quan kiểm soát TSTN trong phạm vi thẩm quyền của mình thực hiện việc kiểm soát TSTN của các đối tượng khác nhau, cụ thể:

- Thanh tra Chính phủ kiểm soát TSTN của người giữ chức vụ từ giám đốc sở và tương đương trở lên công tác tại bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương, đơn vị sự nghiệp công lập, cơ quan, tổ chức do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, doanh nghiệp Nhà nước; người có nghĩa vụ kê khai TSTN thuộc thẩm quyền quản lý của mình.

- Thanh tra tỉnh kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp Nhà nước thuộc thẩm quyền quản lý của chính quyền địa phương, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ.

- Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp Nhà nước thuộc thẩm quyền quản lý của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ.

- Cơ quan giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội về công tác đại biểu kiểm soát TSTN của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và người có nghĩa vụ kê khai khác thuộc thẩm quyền quản lý cán bộ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Văn phòng Quốc hội kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền của cơ quan giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội về công tác đại biểu.

- Văn phòng Chủ tịch nước kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê

khai công tác tại Văn phòng Chủ tịch nước.

- Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, kiểm toán Nhà nước.

- Cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai công tác trong hệ thống cơ quan, tổ chức đó.

Cơ quan kiểm soát TSTN có nhiệm vụ: Quản lý, cập nhật bản kê khai TSTN và các thông tin về kiểm soát TSTN; giữ bí mật thông tin thu thập được trong quá trình kiểm soát TSTN; áp dụng hoặc đề nghị cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo vệ người cung cấp thông tin có liên quan đến việc kiểm soát TSTN. Việc bảo vệ người cung cấp thông tin được thực hiện như bảo vệ người tố cáo theo quy định của pháp luật về tố cáo. Cung cấp bản kê khai, thông tin, dữ liệu về kiểm soát TSTN khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền. Trong quá trình kiểm soát TSTN nếu phát hiện hành vi vi phạm pháp luật, cơ quan kiểm soát TSTN phải chuyển vụ việc cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết⁽²⁾.

Cơ quan kiểm soát TSTN có quyền: Yêu cầu người có nghĩa vụ kê khai cung cấp, bổ sung thông tin có liên quan, giải trình khi có biến động tăng về TSTN từ 300.000.000 đồng trở lên so với TSTN đã kê khai lần liền trước đó hoặc để phục vụ việc xác minh TSTN; yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin về TSTN của người có nghĩa vụ kê khai để phục vụ việc xác minh TSTN; xác minh TSTN và kiến nghị xử lý vi phạm quy định của pháp luật về kiểm soát TSTN; yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền hoặc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đang quản lý TSTN áp dụng biện pháp cần thiết theo quy định của pháp luật nhằm ngăn chặn việc tẩu tán, hủy hoại, chuyển dịch TSTN hoặc hành vi khác cản trở hoạt động

xác minh TSTN; đề nghị cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền định giá, thẩm định giá, giám định TSTN phục vụ việc xác minh⁽³⁾.

Những quyền hạn này được trao cho cơ quan kiểm soát TSTN thể hiện vai trò to lớn của hoạt động này trong việc thực hiện các biện pháp cần thiết không những bảo đảm hiệu quả của việc kiểm soát TSTN mà còn bảo đảm cho việc thu hồi tài sản tham nhũng. Các quyền này tạo điều kiện để cơ quan kiểm soát TSTN có thể chủ động trong việc xác minh và chịu trách nhiệm về quyết định đó của mình.

3. Kê khai TSTN

Kê khai TSTN là việc ghi rõ ràng, đầy đủ, chính xác các loại TSTN, biến động TSTN phải kê khai, nguồn gốc của TSTN tăng thêm⁽⁴⁾.

Về nghĩa vụ kê khai TSTN: Người có nghĩa vụ kê khai phải kê khai TSTN và mọi biến động về TSTN của mình, của vợ hoặc chồng, con chưa thành niên một cách trung thực.

Về người có nghĩa vụ kê khai TSTN bao gồm: Cán bộ, công chức; sĩ quan Công an nhân dân; sĩ quan Quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp; người giữ chức vụ tù phó trưởng phòng và tương đương trở lên công tác tại đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp Nhà nước; người được cử làm đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp; người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu hội đồng nhân dân.

Luật PCTN năm 2018 đã mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai đến tất cả cán bộ, công chức, một số viên chức sự nghiệp và cả sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp với mục đích chủ yếu là để xác định được nguồn gốc của TSTN, tạo cơ sở để so sánh, đối chiếu TSTN của những người kê khai khi có sự biến động trong năm, nhằm phòng ngừa tham nhũng và phục vụ cho công tác cán bộ.

Người có nghĩa vụ kê khai được quy định cụ thể tương ứng với mỗi phương thức kê khai.

- Người có nghĩa vụ kê khai lần đầu: Người đang giữ vị trí hoặc lần đầu giữ các vị trí là cán bộ, công chức; sĩ quan Công an nhân dân; sĩ quan Quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp; người giữ chức vụ từ phó trưởng phòng và tương đương trở lên công tác tại đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp Nhà nước; người được cử làm đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp.

- Người có nghĩa vụ kê khai hằng năm: Người giữ chức vụ từ giám đốc sở và tương đương trở lên; các ngạch công chức và chức danh chấp hành viên; điều tra viên; kế toán viên; kiểm lâm viên; kiểm sát viên; kiểm soát viên ngân hàng; kiểm soát viên thị trường; kiểm toán viên; kiểm tra viên của Đảng; kiểm tra viên hải quan; kiểm tra viên thuế; thanh tra viên; thẩm phán; những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý từ phó trưởng phòng và tương đương trở lên công tác trong một số lĩnh vực; người đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp.

- Người có nghĩa vụ kê khai bổ sung: Người có nghĩa vụ kê khai có biên động về TSTN trong năm có giá trị từ 300.000.000 đồng trở lên.

- Người có nghĩa vụ kê khai phục vụ công tác cán bộ: Cán bộ, công chức; sĩ quan Công an nhân dân; sĩ quan Quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp; người giữ chức vụ từ phó trưởng phòng và tương đương trở lên công tác tại đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp Nhà nước; người được cử làm đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp khi dự kiến bầu, phê chuẩn, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, cử giữ chức vụ khác.

Về TSTN phải kê khai gồm: Quyền sử dụng đất, nhà ở, công trình xây dựng và tài sản khác gắn liền với đất, nhà ở, công trình xây dựng; kim khí quý, đá quý, tiền, giấy tờ có giá và động sản khác mà mỗi tài sản có giá trị từ 50.000.000 đồng trở lên; tài sản, tài khoản ở nước ngoài. Đồng thời, phải kê

khai cả tổng thu nhập giữa 02 lần kê khai.

Về công khai bản kê khai TSTN: Tại Điều 39 Luật PCTN năm 2018 quy định cụ thể về cách thức công khai các bản kê khai TSTN của các đối tượng có nghĩa vụ kê khai.

Theo đó, bản kê khai của người có nghĩa vụ kê khai phải được công khai tại cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người đó thường xuyên làm việc. Cụ thể, bản kê khai của người giữ chức vụ phó tổng cục trưởng và tương đương trở lên công tác tại các cơ quan trung ương được niêm yết tại trụ sở bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ hoặc công khai tại cuộc họp bao gồm lãnh đạo từ cấp cục, vụ và tương đương trở lên; bản kê khai của người giữ chức vụ từ vụ trưởng và tương đương trở xuống được niêm yết tại đơn vị hoặc công khai tại cuộc họp bao gồm lãnh đạo cấp phòng trở lên trong đơn vị, nơi không tổ chức đơn vị cấp phòng thì tại cuộc họp toàn thể đơn vị. Bản kê khai của những người khác được niêm yết tại phòng, ban, đơn vị hoặc công khai tại cuộc họp bao gồm toàn thể công chức, viên chức thuộc phòng, ban, đơn vị; nếu biên chế của phòng, ban, đơn vị có từ 50 người trở lên và có tổ, đội, nhóm thì công khai trước toàn thể công chức, viên chức thuộc tổ, đội, nhóm; bản kê khai của chủ tịch, phó chủ tịch hội đồng nhân dân tỉnh, ủy ban nhân dân các cấp được niêm yết tại trụ sở hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân hoặc công bố tại cuộc họp bao gồm toàn thể cán bộ, công chức, viên chức. Bản kê khai của người có nghĩa vụ kê khai thuộc hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp xã được niêm yết tại trụ sở hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân xã hoặc công khai tại cuộc họp toàn thể cán bộ, công chức xã.

Việc công khai bản kê khai của người dự kiến bổ nhiệm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý tại cơ quan, tổ chức, đơn vị được thực hiện bằng hình thức công bố tại cuộc họp lấy phiếu tín nhiệm. Nội dung công khai bao gồm bản kê khai lần đầu, bản kê khai phục vụ việc bổ nhiệm và bản kê khai bổ sung liên

trước đó.

Bản kê khai của người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu hội đồng nhân dân phải được công khai theo quy định của pháp luật về bầu cử. Bản kê khai của người dự kiến bầu, phê chuẩn tại Quốc hội, hội đồng nhân dân phải được công khai với đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân trước khi bầu, phê chuẩn.

Về xác minh tài sản, thu nhập

- Căn cứ xác minh TSTN: Cơ quan kiểm soát TSTN xác minh TSTN khi có một trong các căn cứ sau: Có dấu hiệu rõ ràng về việc kê khai TSTN không trung thực hoặc có biến động tăng về TSTN từ 300.000.000 đồng trở lên so với TSTN đã kê khai lần liền trước đó mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc; có tố cáo về việc kê khai TSTN không trung thực và đủ đủ điều kiện thụ lý theo quy định của Luật Tố cáo. Việc xác minh TSTN cũng xảy ra đối với trường hợp xác minh theo kế hoạch xác minh TSTN hằng năm đối với người có nghĩa vụ kê khai được lựa chọn ngẫu nhiên hoặc có yêu cầu hoặc kiến nghị của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền.

Việc lựa chọn ngẫu nhiên để xác minh các bản kê khai tài sản sẽ được thực hiện bằng cách bốc thăm hoặc sử dụng phần mềm máy tính. Số người được lựa chọn để xác minh ngẫu nhiên phải đảm bảo tối thiểu 10% số người thuộc diện kê khai hàng năm tại mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị, trong đó có ít nhất 01 người là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị.

- Nội dung xác minh TSTN: Xác minh tính trung thực, đầy đủ, rõ ràng của bản kê khai và tính trung thực trong việc giải trình về nguồn gốc của TSTN tăng thêm.

- Trình tự xác minh TSTN: Việc xác minh TSTN được thực hiện thông qua các bước ra quyết định xác minh TSTN và thành lập tổ xác minh TSTN; yêu cầu người được xác minh giải trình về TSTN của mình; tiến hành xác minh TSTN; báo cáo kết quả xác minh TSTN; kết luận xác minh TSTN; gửi và công khai kết luận xác minh TSTN.

- Kết luận xác minh TSTN: Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả xác minh TSTN, người ra quyết định xác minh phải ban hành kết luận xác minh TSTN; trường hợp phức tạp thì thời hạn có thể kéo dài nhưng không quá 20 ngày. Người ban hành kết luận xác minh TSTN phải chịu trách nhiệm về tính khách quan, trung thực của kết luận xác minh.

4 Xử lý hành vi kê khai TSTN không trung thực, giải trình nguồn gốc TSTN tăng thêm không trung thực.

Việc xử lý người có nghĩa vụ kê khai đã kê khai không trung thực, giải trình nguồn gốc TSTN tăng thêm không trung thực được thực hiện bằng các hình thức sau:

Người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân thì sẽ bị xóa tên khỏi danh sách những người ứng cử; người được dự kiến bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử giữ chức vụ thì không được bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử vào chức vụ đã dự kiến; người đã được bầu, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử giữ chức vụ thì bị áp dụng một trong các hình thức kỷ luật cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc hoặc bãi nhiệm; người có nghĩa vụ kê khai khác nếu kê khai khác nếu kê khai không trung thực, giải trình nguồn gốc TSTN tăng thêm không trung thực thì bị áp dụng hình thức xử lý từ cảnh cáo trở lên; nếu được quy hoạch. Đồng thời, Luật cũng quy định trường hợp họ chủ động xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm thì có thể được xem xét không kỷ luật⁽⁵⁾.

5. Cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát TSTN

Đây là quy định mới được bổ sung tại Luật PCTN năm 2018. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát TSTN nhằm đảm bảo cho việc kiểm soát TSTN hiệu quả, bao gồm thông tin về bản kê khai; kết luận xác minh TSTN và các dữ liệu khác có liên quan đến việc kiểm soát TSTN; bảo vệ, lưu trữ, khai thác, cung cấp thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát TSTN tại các Điều 52, 53 và 54 của Luật PCTN năm 2018□

Chú thích:

(1) Khoản 1 Điều 3 Nghị định 130/2020/NĐ-CP ngày 30 tháng 10 năm 2020 về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị

(2) Khoản 1 Điều 31 Luật PCTN năm 2018

(3) Khoản 2 Điều 31 Luật PCTN năm 2018

(4) Khoản 2 Điều 3 Nghị định 130/2020/NĐ-CP ngày 30 tháng 10 năm 2020 về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị

(5) Điều 51 Luật PCTN năm 2018

Tài liệu tham khảo:

1. Đinh Văn Minh, Tìm hiểu quy định về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam, Nxb Lao động, 2021
2. Trường Đại học Luật Hà Nội, Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Nxb Công an Nhân dân, 1999, tr.114
3. Từ điển Tiếng Việt (Viện Ngôn ngữ học – Trung tâm Từ điển học, Nxb Đà Nẵng, năm 2006)
4. Luật PCTN năm 2018
5. Nghị định số 130/2020/NĐ-CP về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Nguồn: Tạp chí Thanh tra - 2021 - số 8 - tr.14-17.

NHỮNG ĐIỂM MỚI TRONG LUẬT TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO ĐỐI VỚI THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH VỀ TÍN NGƯỠNG, TÔN GIÁO Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

✍ PGS, TS CAO VĂN THANH

Học viện Chính trị Khu vực I

Tóm tắt: Ngày 18/11/2016, Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo số 02/2016/QH14 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 2 thông qua, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2018 và thay thế Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo số 21/2004/PL-UBTVQH11 ngày 18/6/2004 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Điểm mới của Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo đối với thực hiện chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo thể hiện trong các vấn đề như: Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; hoạt động tín ngưỡng; về tổ chức và hoạt động tôn giáo; hoạt động tôn giáo có yếu tố nước ngoài; vấn đề quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo và việc kế thừa, bảo tồn, phát huy những giá trị tín ngưỡng, tôn giáo, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc... Đó là cơ sở pháp lý quan trọng để tiếp tục thực hiện có hiệu quả chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Điểm mới; Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo; thực hiện chính sách tín ngưỡng, tôn giáo.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo năm 2016 đã thể chế hóa các quan điểm của Đảng về tín ngưỡng, tôn giáo; cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, khắc phục những bất cập, tồn tại của pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo hiện hành; tương thích với luật pháp quốc tế. Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo được xây dựng bao gồm 9 chương với 68 điều, có nhiều điểm mới căn bản so với Pháp

lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo năm 2004, trong đó có *những điểm mới nổi bật đối với việc thực hiện chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo ở nước ta hiện nay* như sau:

Một là: Về quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo

Về phạm vi điều chỉnh của Luật

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo đã dành Chương II, từ Điều 6 đến Điều 9 để quy định quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Điều này phản ánh rõ hơn phạm vi điều chỉnh cũng như thể hiện và khẳng định nhất quán chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước ta trong việc tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi tổ chức, cá nhân khi tham gia các hoạt động về tín ngưỡng, tôn giáo.

Về chủ thể thực hiện quyền tín ngưỡng tôn giáo

Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là “quyền của tất cả mọi người” và quyền này không bị giới hạn bởi quốc tịch, giới tính, độ tuổi.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo đã cụ thể hóa quy định tại Điều 24 Hiến pháp năm 2013⁽¹⁾. Luật quy định chủ thể thực hiện quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo là *mọi người* “1. Mọi người có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. 2. Mỗi người có quyền bày tỏ niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo; tham gia lễ hội; thực hành lễ nghi tín ngưỡng, tôn giáo; học tập và thực hành giáo lý, giáo luật tôn giáo”⁽²⁾. Đồng thời Luật cũng quy định rõ: “Mỗi người có quyền vào tu tại cơ sở tôn giáo, học tại cơ sở đào tạo tôn giáo, lớp bồi dưỡng của tổ chức tôn giáo”⁽³⁾.

Đối với người chưa thành niên: Khi vào tu tại cơ sở tôn giáo, học tại cơ sở đào tạo tôn giáo phải được cha, mẹ hoặc người giám hộ đồng ý.

Chức sắc, chức việc, nhà tu hành: Có quyền thực hiện lễ nghi tôn giáo, giảng đạo, truyền đạo tại cơ sở tôn giáo hoặc địa điểm hợp pháp khác.

Đối với người bị tạm giữ, người bị tạm giam theo quy định của pháp luật;

người đang chấp hành hình phạt tù; người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc: Có quyền sử dụng kinh sách, bày tỏ niềm tin tín ngưỡng, tôn giáo⁽⁴⁾.

Đối với người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam: Được Nhà nước Việt Nam tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo.

Người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam có quyền: Sinh hoạt tôn giáo, tham gia hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo; Sử dụng địa điểm hợp pháp để sinh hoạt tôn giáo tập trung; Mời chức sắc, chức việc, nhà tu hành là người Việt Nam thực hiện lễ nghi tôn giáo, giảng đạo; mời chức sắc, nhà tu hành là người nước ngoài giảng đạo; vào tu tại cơ sở tôn giáo, học tại cơ sở đào tạo tôn giáo, lớp bồi dưỡng về tôn giáo của tổ chức tôn giáo ở Việt Nam; Mang theo xuất bản phẩm tôn giáo, đồ dùng tôn giáo để phục vụ nhu cầu sinh hoạt tôn giáo theo quy định của pháp luật Việt Nam. Đồng thời chức sắc, nhà tu hành là người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam được giảng đạo tại cơ sở tôn giáo hoặc địa điểm hợp pháp khác ở Việt Nam⁽⁵⁾.

Về nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyền tự do tín ngưỡng tôn giáo

Tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo phải tuân thủ Hiến pháp, Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Chức sắc, chức việc, nhà tu hành, người đại diện, ban quản lý cơ sở tín ngưỡng có trách nhiệm hướng dẫn tín đồ, người tham gia hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo thực hiện hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo đúng quy định của pháp luật.

Về trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng tôn giáo

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định Nhà nước tôn trọng và bảo hộ quyền

tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi người; bảo đảm để các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật.

Nhà nước tôn trọng, bảo vệ giá trị văn hóa, đạo đức tốt đẹp của tín ngưỡng, tôn giáo, truyền thống thờ cúng tổ tiên, tôn vinh người có công với đất nước, với cộng đồng đáp ứng nhu cầu tinh thần của nhân dân.

Nhà nước bảo hộ cơ sở tín ngưỡng, cơ sở tôn giáo và tài sản hợp pháp của cơ sở tín ngưỡng, tổ chức tôn giáo.

Hai là: Về hoạt động tín ngưỡng

Nhằm tạo điều kiện cho cơ sở tín ngưỡng hoạt động có hiệu quả, Luật quy định cơ sở tín ngưỡng phải có người đại diện hoặc ban quản lý để chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hoạt động diễn ra tại cơ sở tín ngưỡng, như đăng ký hoạt động tín ngưỡng; thông báo việc tổ chức lễ hội tín ngưỡng định kỳ; đăng ký tổ chức lễ hội tín ngưỡng lần đầu, lễ hội tín ngưỡng được khôi phục hoặc lễ hội tín ngưỡng định kỳ nhưng có thay đổi; quản lý và sử dụng khoản thu đúng mục đích, công khai, minh bạch⁽⁶⁾.

Người đại diện hoặc thành viên ban quản lý cơ sở tín ngưỡng phải là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, có uy tín trong cộng đồng dân cư. Việc bầu, cử người đại diện hoặc thành viên ban quản lý do Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có cơ sở tín ngưỡng phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp tổ chức để cộng đồng dân cư bầu, cử. Căn cứ vào kết quả bầu, cử, Ủy ban nhân dân cấp xã có văn bản công nhận người đại diện hoặc thành viên ban quản lý trong thời hạn 05 ngày làm việc. Đây cũng là một trong những quy định mới của Luật so với Pháp lệnh.

Hoạt động tín ngưỡng còn có một số quy định mới, như việc đăng ký hoạt động tín ngưỡng hằng năm của cơ sở tín ngưỡng phải thực hiện đăng ký chậm nhất là 30 ngày trước ngày cơ sở tín ngưỡng bắt đầu hoạt động. Những lễ hội tín

ngưỡng lần đầu, lễ hội tín ngưỡng được khôi phục sau thời gian gián đoạn hoặc lễ hội tín ngưỡng được tổ chức định kỳ nhưng có thay đổi về quy mô, nội dung, thời gian, địa điểm thì người đại diện hoặc ban quản lý cơ sở tín ngưỡng có trách nhiệm gửi văn bản đăng ký đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi tổ chức lễ hội. Các hoạt động tín ngưỡng không có trong văn bản đăng ký đã được chấp thuận thì phải đăng ký bổ sung⁽⁷⁾.

Ba là: Về đăng ký sinh hoạt tôn giáo, đăng ký hoạt động tôn giáo, tổ chức và hoạt động tôn giáo

Về đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung, đăng ký hoạt động tôn giáo

So với Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo và văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh, thì nội dung đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung của Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo có điểm mới như: Chủ thể được thực hiện quyền sinh hoạt tôn giáo tập trung không chỉ là tín đồ thuộc tổ chức tôn giáo, người theo tôn giáo thuộc tổ chức được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo, mà nhóm người theo tôn giáo nhưng chưa có tổ chức, “tín đồ tại những nơi chưa đủ điều kiện thành lập tổ chức tôn giáo trực thuộc”⁽⁸⁾ cũng được thực hiện; đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung nhằm đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của tất cả mọi người và là một bước để tiến tới đăng ký hoạt động tôn giáo, công nhận tổ chức tôn giáo.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định về cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo, tổ chức phải đáp ứng đủ các điều kiện, đó là: Có giáo lý, giáo luật, lễ nghi; Có tôn chỉ, mục đích, quy chế hoạt động không trái với quy định của pháp luật. Tên của tổ chức không trùng với tên tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức đã được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo, tên tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội hoặc tên danh nhân, anh hùng dân tộc.

Người đại diện, người lãnh đạo tổ chức là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; không trong thời gian bị áp

dụng biện pháp xử lý hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo; không có án tích hoặc không phải là người đang bị buộc tội theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự. Có địa điểm hợp pháp để đặt trụ sở.

Nội dung hoạt động tôn giáo không thuộc các hành vi nghiêm cấm như: Phân biệt đối xử, kỳ thị vì lý do tín ngưỡng, tôn giáo; ép buộc, mua chuộc hoặc cản trở người khác theo hoặc không theo tín ngưỡng, tôn giáo; xúc phạm tín ngưỡng, tôn giáo; hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo xâm phạm quốc phòng, an ninh, chủ quyền quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, môi trường, xâm hại đạo đức xã hội, xâm phạm thân thể, sức khỏe, tính mạng, tài sản; xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người khác; cản trở việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân; chia rẽ dân tộc, chia rẽ tôn giáo; chia rẽ người theo tín ngưỡng, tôn giáo với người không theo tín ngưỡng, tôn giáo, giữa những người theo các tín ngưỡng, tôn giáo khác nhau; lợi dụng hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo để trục lợi⁽⁹⁾.

Sau khi được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo, tổ chức được tổ chức các cuộc lễ tôn giáo, sinh hoạt tôn giáo, giảng đạo, bồi dưỡng giáo lý; bổ nhiệm, bầu cử, suy cử chức việc; sửa chữa, cải tạo trụ sở; tham gia hoạt động từ thiện, nhân đạo; tổ chức đại hội thông qua hiến chương.

Một trong những quy định mới của Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo so với Pháp lệnh đó là việc thông báo danh mục hoạt động tôn giáo diễn ra hằng năm của tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, tổ chức được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo chỉ thực hiện một lần⁽¹⁰⁾, đối với hoạt động tôn giáo không có trong danh mục đã thông báo thì thông báo bổ sung.

Về công nhận là tổ chức tôn giáo

Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo năm 2004 quy định một trong những điều kiện tiên quyết để một tổ chức được công nhận là tổ chức tôn giáo đó là tổ chức phải hoạt động tôn giáo ổn định, liên tục, thời gian hoạt động ổn định, liên tục là

23 năm⁽¹¹⁾, nay Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định thời gian hoạt động ổn định, liên tục từ đủ 05 năm trở lên kể từ ngày được cấp chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo⁽¹²⁾.

Mặt khác, để được công nhận là tổ chức tôn giáo, tổ chức đã được cấp giấy chứng nhận đăng ký hoạt động tôn giáo còn phải đáp ứng các điều kiện khác như có hiến chương theo quy định của Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo; người đại diện, người lãnh đạo tổ chức là công dân Việt Nam thường trú tại Việt Nam, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; không trong thời gian bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính trong lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo; không có án tích hoặc không phải là người đang bị buộc tội theo quy định của pháp luật; có cơ cấu tổ chức theo hiến chương; có tài sản độc lập với cá nhân, tổ chức khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình; nhân danh tổ chức tham gia quan hệ pháp luật một cách độc lập.

Tổ chức tôn giáo là pháp nhân phi thương mại kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận⁽¹³⁾. Đối với tổ chức tôn giáo được công nhận sau ngày Luật có hiệu lực, thời điểm tổ chức được công nhận là tổ chức tôn giáo đồng thời với thời điểm tổ chức được công nhận là pháp nhân phi thương mại. Đối với các tổ chức được công nhận trước ngày Luật này có hiệu lực sẽ trở thành pháp nhân phi thương mại kể từ ngày Luật có hiệu lực với điều kiện tổ chức phải điều chỉnh hiến chương tại đại hội gần nhất và đăng ký hiến chương sửa đổi theo quy định.

Sau khi được công nhận, tổ chức tôn giáo được thực hiện phong phạm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử; chuyển nhượng, cách chức, bãi nhiệm chức sắc, chức việc, nhà tu hành; thành lập cơ sở đào tạo tôn giáo.

Về hoạt động xuất bản, giáo dục, y tế, bảo trợ xã hội, từ thiện, nhân đạo của tổ chức tôn giáo

Các tổ chức tôn giáo được thực hiện hoạt động xuất bản kinh sách và xuất

bản phẩm khác về tín ngưỡng, tôn giáo; sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu văn hóa phẩm tín ngưỡng, tôn giáo, đồ dùng tôn giáo theo quy định của pháp luật về xuất bản và quy định khác của pháp luật⁽¹⁴⁾. Được tham gia các hoạt động giáo dục, đào tạo, y tế, bảo trợ xã hội, từ thiện, nhân đạo theo quy định của pháp luật có liên quan.

Bốn là: Hoạt động tôn giáo có yếu tố nước ngoài

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo dành một mục (Mục 2, Chương VI)⁽¹⁵⁾ quy định các hoạt động tôn giáo có yếu tố nước ngoài như: Sinh hoạt tôn giáo tập trung của người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam; hoạt động tôn giáo, hoạt động quan hệ quốc tế về tôn giáo của tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam; người nước ngoài học tại cơ sở đào tạo tôn giáo ở Việt Nam; về việc tham gia hoạt động tôn giáo, đào tạo tôn giáo ở nước ngoài.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định việc phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử phẩm vị cho người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam; Tổ chức tôn giáo nước ngoài phong phẩm, bổ nhiệm, bầu cử, suy cử cho công dân Việt Nam ở Việt Nam.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, chức sắc, chức việc, nhà tu hành, tín đồ thực hiện các hoạt động quan hệ quốc tế theo hiến chương của tổ chức tôn giáo phù hợp với pháp luật Việt Nam. Khi thực hiện các hoạt động quan hệ quốc tế, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, chức sắc, chức việc, nhà tu hành, tín đồ phải tuân thủ pháp luật Việt Nam và pháp luật của quốc gia có liên quan⁽¹⁶⁾.

Luật dành riêng một điều (Điều 53) quy định về gia nhập tổ chức tôn giáo nước ngoài. Trước khi gia nhập tổ chức tôn giáo nước ngoài, tổ chức tôn giáo có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị đến cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo ở Trung ương. Khi chấm dứt tham gia tổ chức tôn giáo nước ngoài, tổ chức tôn giáo có trách nhiệm thông báo bằng văn bản đến cơ quan quản lý nhà

nước về tín ngưỡng, tôn giáo ở Trung ương và nêu rõ tên tổ chức tôn giáo, tên tổ chức tôn giáo nước ngoài đã gia nhập, lý do chấm dứt, thời điểm bắt đầu chấm dứt.

Năm là: Quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo

Về tổ chức, cơ chế quản lý

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo trong phạm vi cả nước. Cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo ở Trung ương chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo. Luật cũng phân định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với lĩnh vực tín ngưỡng, tôn giáo. Luật quy định cụ thể trách nhiệm, thẩm quyền của Chính phủ, Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân, cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo các cấp trong hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo. Việc phân cấp có điểm mới như chuyển các nội dung do Thủ tướng đảm nhận theo Nghị định số 92/2012/NĐ-CP cho Ban Tôn giáo Chính phủ, tăng thẩm quyền, trách nhiệm cho cấp trung gian, như Ban Tôn giáo cấp Trung ương (từ 15 nội dung công việc theo Nghị định 92 lên 40 nội dung công việc), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành (từ 18 nội dung lên 20 nội dung); Ban Tôn giáo cấp tỉnh, thành (từ 1 nội dung lên 14 nội dung), giảm ở cấp huyện (từ 9 nội dung xuống còn 8 nội dung) và cấp cơ sở (từ 10 nội dung xuống còn 8 nội dung).

Giảm các quy định xin, cho, bổ sung các quy định thông báo

Để phù hợp với xu hướng hiện nay nhằm hạn chế sự can thiệp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền vào công việc nội bộ của các tổ chức tôn giáo, Luật có những điều khoản giảm các quy định xin, cho, tăng các quy định thông báo như: Thông báo người được phong phẩm hoặc suy cử làm chức sắc; thuyên chuyển chức sắc, chức việc, nhà tu hành; cách chức, bãi nhiệm chức sắc, chức việc; hoạt động của cơ sở đào tạo tôn giáo; kết quả đào tạo của từng khóa học của cơ sở đào tạo tôn giáo; mở lớp bồi dưỡng về tôn giáo cho những người không

chuyên hoạt động tôn giáo; danh mục hoạt động tôn giáo; thông báo hội nghị thường niên.

Đăng ký hoạt động tín ngưỡng, thông báo danh mục hoạt động tôn giáo được thay đổi theo hướng chỉ đăng ký, thông báo lần đầu với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những nội dung không có trong văn bản đăng kí hoặc thông báo sẽ đăng kí, thông báo bổ sung. Một số nội dung hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo chỉ cần thông báo đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền như: Lễ hội định kỳ; về khoản thu, mục đích sử dụng khoản thu từ việc tổ chức lễ hội tín ngưỡng; hoạt động của cơ sở đào tạo; người được phong phẩm hoặc suy cử làm chức sắc; thuyên chuyển chức sắc, chức việc, nhà tu hành; cách chức, bãi nhiệm chức sắc, chức việc; hội nghị thường niên.

Về các cơ sở đào tạo tôn giáo

Bổ sung làm mới các quy định liên quan đến cơ sở đào tạo tôn giáo bao gồm từ điều kiện thành lập, thẩm quyền chấp thuận đến các nội dung liên quan đến hoạt động của cơ sở đào tạo tôn giáo, quy định rõ ràng về các lớp bồi dưỡng cho người chuyên hoạt động tôn giáo và những người hoạt động tôn giáo không chuyên⁽¹⁷⁾.

Về quản lý, sử dụng khoản thu từ việc tổ chức lễ hội tín ngưỡng

Luật cũng quy định rõ về quản lý, sử dụng khoản thu từ việc tổ chức lễ hội tín ngưỡng: Người đại diện hoặc ban quản lý cơ sở tín ngưỡng có trách nhiệm quản lý và sử dụng đúng mục đích, công khai, minh bạch khoản thu từ việc tổ chức lễ hội. Người đại diện hoặc ban quản lý cơ sở tín ngưỡng có trách nhiệm thông báo bằng văn bản về khoản thu, mục đích sử dụng khoản thu đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền⁽¹⁸⁾.

Về thanh tra và xử lý các vi phạm về tín ngưỡng, tôn giáo

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định: Thanh tra chuyên ngành về tín ngưỡng, tôn giáo là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền

đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo.

Cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo ở Trung ương chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra chuyên ngành về tín ngưỡng, tôn giáo trong phạm vi cả nước. Thanh tra chuyên ngành về tín ngưỡng, tôn giáo thực hiện các nhiệm vụ: Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo của Ủy ban nhân dân các cấp; thanh tra những vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo⁽¹⁹⁾.

Tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo khi thi hành công vụ thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật đối với hành vi vi phạm như: Lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái quy định của Luật này và pháp luật có liên quan; Thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo; Vi phạm quy định về trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước đối với hoạt động tín ngưỡng, hoạt động tôn giáo.

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định, người đại diện, ban quản lý cơ sở tín ngưỡng, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, chức sắc, chức việc, nhà tu hành, tín đồ và các tổ chức, cá nhân khác có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có quyền khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính, khởi kiện vụ án dân sự, yêu cầu giải quyết việc dân sự tại tòa án để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình theo quy định của pháp luật có liên quan.

Cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo. Việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo thực hiện

theo quy định của pháp luật về tổ cáo.

Sáu là: Kế thừa, bảo tồn, phát huy những giá trị tín ngưỡng, tôn giáo; xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc

Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo quy định hoạt động tín ngưỡng, lễ hội tín ngưỡng khi thực hiện phải đảm bảo nguyên tắc bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa truyền thống tốt đẹp của dân tộc; bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội, tiết kiệm, bảo vệ môi trường. Đồng thời Luật quy định trách nhiệm, thẩm quyền của Chính phủ, bộ, ngành, Ủy ban nhân dân, cơ quan quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo các cấp trong quản lý hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể trong việc tập hợp đồng bào có tín ngưỡng, tôn giáo và không có tín ngưỡng, tôn giáo thực hiện có hiệu quả Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo nhằm xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc, góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Để thực hiện có hiệu quả Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo *đối với việc thực hiện chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo*, ngày 30/12/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định 162/2017/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo.

Như vậy, thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng, cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo một lần nữa khẳng định chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng, pháp luật của Nhà nước về đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của mọi người; khắc phục những bất cập, tồn tại của Pháp lệnh về tín ngưỡng, tôn giáo hiện hành. Đồng thời góp phần đổi mới cơ chế quản lý nhà nước nhằm tạo sự thông thoáng, minh bạch, là cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện có hiệu quả chính sách về tín ngưỡng, tôn giáo ở nước ta hiện nay□

Chú thích:

- (1) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 21.
- (2) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo*, Công báo số 1257+1258 ngày 26/12/2016, tr.49.
- (3) Sđd, tr.50.
- (4) Sđd, tr.50.
- (5) Sđd, tr.50-51.
- (6) Sđd, tr.51.
- (7) Sđd, tr.53.
- (8) Sđd, tr.53.
- (9) Sđd, tr.49.
- (10) Sđd, tr.67, 77.
- (11) Theo quy định ở Điều 6, 7, 8 của Nghị định số 92/2012/NĐ-CP ngày 8-11-2012 Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo.
- (12) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo*, Công báo số 1257+1258 ngày 26/12/2016, tr.56.
- (13) Sđd, tr.60.
- (14) Sđd, tr.73.
- (15) Sđd, tr.69.
- (16) Sđd, tr.72.
- (17) Sđd, tr.64-65.
- (18) Sđd, tr.53.
- (19) Sđd, tr.75.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2015.
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo*, Công báo số 1257+1258 ngày 26/12/2016.
3. Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Pháp lệnh Tín ngưỡng, Tôn giáo số 21/2004/PL-UBTVQH11 ngày 18 tháng 6 năm 2004*, http://moj.gov.vn/vbq/Lists/Vn%20bn%20php%201ut/View_Detail.aspx?ItemID=19488

Nguồn: Tạp chí Giáo dục lý luận chính trị - 2019 - số 1 (285) - tr.26-33.

NGUYÊN TẮC BẦU CỬ PHỔ THÔNG TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

 **TS TRẦN THÁI DƯƠNG**

Trường Đại học Luật Hà Nội

Trong chế độ bầu cử của Việt Nam, bầu cử phổ thông được coi là nguyên tắc cơ bản, thể hiện tính rộng rãi trong việc ghi nhận và bảo đảm quyền bầu cử của người dân, tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử. Bài viết phân tích một số vấn đề về nguyên tắc bầu cử phổ thông qua các quy định của Hiến pháp và pháp luật ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay, đưa ra ý kiến nhận xét và đề xuất hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm nguyên tắc bầu cử phổ thông ở Việt Nam.

Từ khóa: Bầu cử phổ thông; nguyên tắc bầu cử, toàn dân; toàn diện, pháp luật; Hiến pháp.

In the electoral system in Vietnam, universal suffrage is considered a fundamental principle which recognizes, ensures the people's right to vote, and reflects the characteristics of universality and comprehensiveness of an election. The article analyzes a number of issues related to the principle of universal suffrage stated in the provisions of Vietnamese Constitution and legislation since 1945, giving comments and suggestions for completing the legislation to ensure the principle of universal suffrage in Vietnam.

Keywords: Universal suffrage; election principles; universality; comprehensiveness, legislation; Constitution.

Ngày nhận: 15/4/2021 Ngày phản biện, đánh giá: 01/5/2021 Ngày duyệt: 17/5/2021

Nguyên tắc bầu cử là tư tưởng chủ đạo, có ý nghĩa bao trùm, định hướng, ràng buộc hay chi phối toàn bộ chế độ bầu cử của một quốc gia. Các nguyên tắc bầu cử phổ biến hiện nay trên thế giới gồm: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Bầu cử phổ thông (BCPT) là nguyên tắc bầu cử với yêu cầu ghi nhận rộng rãi quyền bầu cử và bảo đảm cho sự tham gia đồng đẳng của người dân, thể hiện tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử.

1. Các nguyên tắc căn bản về bầu cử của Việt Nam

● Ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa ra đời, Nhà nước đã ban hành các quy định cần thiết, trong đó tinh thần BCPT đã được khẳng định rõ: Tất cả công dân Việt Nam, cả trai và gái, từ 18 tuổi trở lên, đều có quyền tuyển cử và ứng cử, trừ những người đã bị tước mất công quyền và những người trí óc không bình thường⁽¹⁾. Chủ tịch Hồ Chí Minh lần đầu tiên đã thể hiện tư tưởng về tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử. Người đã viết trên báo Cứu quốc số 130, ra ngày 31/12/1945: “Trong cuộc Tổng tuyển cử, hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó”⁽²⁾.

Nhìn chung, qua 5 bản *Hiến pháp*, từ *Hiến pháp* năm 1946 đến *Hiến pháp* năm 2013, nguyên tắc BCPT đều được khẳng định khá nhất quán cho dù được diễn đạt không hoàn toàn giống nhau, về cơ bản, các quy định về điều kiện bầu cử, ứng cử đối với công dân trong các bản *Hiến pháp* không có sự thay đổi đáng kể⁽³⁾.

Hiến pháp năm 1946, tuyên bố: “Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu”; “Tất cả công dân Việt Nam, từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái trai, đều có quyền bầu cử, trừ những người mất trí và những người mất công

quyền. Người ứng cử phải là người có quyền bầu cử, phải ít ra là 21 tuổi, và phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ. Công dân tại ngũ cũng có quyền bầu cử và ứng cử”.

Hiến pháp năm 1959, khẳng định: “Việc tuyển cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp đều tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, không phân biệt dân tộc, nòi giống, nam nữ, thành phần xã hội, tôn giáo, tín ngưỡng, tình trạng tài sản, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử, từ 21 tuổi lên đều có quyền ứng cử, trừ những người mất trí và những người bị tòa án hoặc pháp luật tước quyền bầu cử và ứng cử. Công dân đang ở trong Quân đội cũng có quyền bầu cử và ứng cử”.

Hiến pháp năm 1980, ghi nhận: “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và từ 21 tuổi trở lên đều có thể được bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, trừ những người mất trí và những người bị pháp luật hoặc Tòa án nhân dân tước các quyền đó”. *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội* năm 1980, *Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 1989.

Theo *Hiến pháp* năm 1992, “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật”.

Hiến pháp năm 2013, tiếp tục khẳng định: “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng

nhân dân. Việc thực hiện các quyền này do luật định”.

Như vậy, có thể thấy, trong lịch sử lập hiến Việt Nam, nguyên tắc BCPT chỉ có thay đổi lớn nhất là điều kiện độ tuổi bầu cử được quy định tăng lên. Cụ thể, từ 18 tuổi trở lên thành đủ 18 tuổi trở lên (đối với người bầu cử) và từ 21 tuổi trở lên thành đủ 21 tuổi trở lên (đối với người ứng cử). Mặt khác, cách quy định của *Hiến pháp* năm 2013: việc thực hiện các quyền bầu cử, ứng cử do luật định thể hiện tư tưởng lập hiến tiến bộ, khẳng định rõ hơn chủ thể (trả lời cho câu hỏi ai có quyền?) có quyền là người dân và trách nhiệm của Nhà nước là ban hành luật để bảo đảm thực hiện các quyền bầu cử và ứng cử. Trước đây, *Hiến pháp* năm 1980 ghi: “... có thể được bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân” là chưa thể hiện một cách đích thực người dân là chủ thể có quyền ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước.

Về điều kiện quốc tịch đối với người ứng cử, các bản *Hiến pháp* đều ghi nhận: “Công dân... có quyền...” mà không hiến định cụ thể về điều kiện quốc tịch. Luật *Bầu cử* hiện hành cũng không quy định chi tiết hơn về điều kiện này, trong khi đó *Luật Tổ chức Quốc hội*, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* quy định tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân có 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam (sửa đổi năm 2019), vô hình trung điều kiện đối với người ứng cử có 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam đã được xác lập⁽⁴⁾. Trên thực tế, trường hợp người có nhiều hơn 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam (đồng thời có thêm quốc tịch nước khác) được ứng cử khó có thể xảy ra khi các cơ quan, tổ chức giới thiệu người ứng cử (ứng cử bị động) vì thường họ phải căn cứ vào tiêu chuẩn đại biểu đã được quy định trong *Luật* và sự tín nhiệm của người dân, các cơ quan, tổ chức để giới thiệu, lựa chọn lập danh sách người ứng cử. Còn đối với quyền tự ứng cử (ứng cử chủ động) thì rõ ràng cho dù đây không phải là điều kiện trực tiếp đối với người tự ứng cử nhưng lại là điều kiện thực tế đối với họ, vì có ứng cử và đắc cử (rất khó) cũng không thể trở thành người đại biểu của Nhân dân⁽⁵⁾.

Về một số trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri: theo quy định hiện hành, đối với công dân để có tư cách cử tri thì còn phải đáp ứng điều kiện không thuộc 1 trong 4 trường hợp quy định tại Điều 30 *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 2015 (*Luật Bầu cử* năm 2015).

Đối với trường hợp bị tước quyền bầu cử: Theo các bản *Hiến pháp, Luật Bầu cử* năm 1992 trở về trước, tước quyền bầu cử (còn gọi là tước công quyền - quyền công dân) có thể là trường hợp được quy định trong pháp luật hoặc là một hình phạt do tòa án tuyên⁽⁶⁾. Trong pháp luật hình sự Việt Nam trước đây, hình phạt tước quyền bầu cử là một hình phạt bổ sung. Ngày 15/12/1966, Tòa án Nhân dân tối cao ban hành Thông tư số 08-NCPL về việc tước một số quyền công dân hướng dẫn là người bị áp dụng hình phạt này bị tước các quyền, như: quyền bầu cử, quyền ứng cử; quyền được tuyển dụng vào xí nghiệp, cơ quan nhà nước, vào một số tổ chức dân lập (như giáo viên dân lập, y tá dân lập); quyền đảm nhiệm cương vị lãnh đạo trong các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng hoặc đơn vị sản xuất; quyền tự do ngôn luận và tự do báo chí. Thời hạn bị tước một số quyền công dân là từ 1 - 5 năm.

Sau đó, hình phạt này lần đầu tiên được pháp điển hóa trong *Bộ luật Hình sự* năm 1985 (Điều 31). Nay chỉ còn trường hợp là một hình phạt do tòa án tuyên trong bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, *Bộ luật Hình sự* năm 2015 đã bỏ hình phạt tước quyền bầu cử (chỉ còn quy định về hình phạt tước quyền ứng cử đại biểu cơ quan quyền lực nhà nước tại Điều 44), trong khi *Luật Bầu cử* năm 2015 chưa được sửa đổi quy định liên quan bảo đảm thống nhất với quy định của *Bộ luật Hình sự* hiện hành.

Đối với trường hợp mất năng lực hành vi dân sự: quy định này có ngay từ khi hình thành chế độ bầu cử ở Việt Nam, tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn được quy định khác nhau. Trong Sắc lệnh số 51-SL ngày 17/10/1945, có ghi những người điên là những người mà dân địa phương đã công nhận là điên. Danh

sách những người này trong làng hay khu phố do Ủy ban nhân dân làng hay khu phố ấn định. Thông tư số 80-TT/LT ngày 15/12/1966 của Tòa án Nhân dân tối cao hướng dẫn: “Những người điên là những người đã mất trí, tinh thần rối loạn liên miên, không phân biệt được phải trái, không nhận định được ngoại cảnh”.

Theo quy định của *Bộ luật Dân sự* năm 2015 và *Bộ luật Tố tụng dân sự* năm 2015, việc xác định một người mất năng lực hành vi dân sự thuộc thẩm quyền của tòa án và theo trình tự, thủ tục tư pháp. Pháp luật hiện hành quy định người có quyền, lợi ích liên quan, cơ quan, tổ chức hữu quan có quyền yêu cầu tòa án tuyên bố một người mất năng lực hành vi dân sự hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự nhưng đối với trường hợp lập danh sách cử tri thì trình tự, thủ tục yêu cầu tòa án tuyên bố tuân theo quy định nào? Theo hướng dẫn của Hội đồng Bầu cử Quốc gia, trên thực tế ở địa phương, nếu trường hợp có biểu hiện bệnh lý tâm thần rõ rệt, thường xuyên không làm chủ được nhận thức và hành vi thì tuy chưa có điều kiện tổ chức khám và xác nhận của cơ quan y tế có thẩm quyền, chưa được tòa án tuyên bố là người mất năng lực hành vi dân sự nhưng gia đình, người giám hộ có cam kết và chính quyền địa phương xác nhận thì họ cũng bị coi là người mất năng lực hành vi dân sự và không được ghi tên vào danh sách cử tri⁽⁷⁾.

Về nguyên tắc chung, mọi công dân đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử nhưng để thực hiện được quyền này, công dân còn phải đáp ứng điều kiện không thuộc một trong 5 trường hợp không được ứng cử (Điều 37 *Luật Bầu cử* năm 2015). Cho dù đã đáp ứng tất cả các điều kiện trên nhưng để được đưa vào danh sách ứng cử viên chính thức, người được giới thiệu ứng cử hoặc tự ứng cử còn phải trải qua quá trình hiệp thương (thực chất là lựa chọn, sơ tuyển ứng cử viên). Trước đó, việc phân bổ cơ cấu, thành phần đại biểu dân cử cũng ít nhiều hạn chế quyền ứng cử từ cả góc độ cơ quan, tổ chức giới thiệu và tự ứng cử. Quá trình hiệp thương, lập danh sách ứng cử

viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng ảnh hưởng khá nhiều đến quyền ứng cử của công dân⁽⁸⁾.

Đối với trường hợp người đang bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, theo quy định của *Bộ luật Dân sự* hiện hành, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự là những người nghiện ma túy hoặc nghiện các chất kích thích khác dẫn đến phá tán tài sản của gia đình. Mặc dù vậy, họ không đương nhiên bị hạn chế năng lực hành vi dân sự mà chỉ khi nào tòa án ra quyết định tuyên bố người đó bị hạn chế năng lực hành vi dân sự theo yêu cầu của người có quyền, lợi ích liên quan hoặc cơ quan, tổ chức hữu quan thì người đó mới bị coi là bị hạn chế năng lực hành vi dân sự. Trong quá trình lập danh sách ứng cử viên, việc thực hiện quyền yêu cầu tòa án tuyên một người là hạn chế năng lực hành vi dân sự theo quy định nào thì vẫn chưa có hướng dẫn chính thức.

Ngoài ra, nguyên tắc BCPT còn chịu sự chi phối bởi các nguyên tắc khác, chẳng hạn như nguyên tắc bầu cử trực tiếp. Theo đó, những người mặc dù có tất cả các điều kiện cần và đủ để trở thành cử tri hoặc ứng cử viên nhưng nếu không có mặt trên lãnh thổ Việt Nam (đang ở nước ngoài) vào thời điểm diễn ra cuộc bầu cử thì cũng không thực hiện được quyền bầu cử và ứng cử.

Trước đây, *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội* năm 1980 (Điều 4), *Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 1983 (Điều 4) quy định cử tri có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Nay *Luật Bầu cử* năm 2015 không quy định quyền bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu dân cử mà dành vấn đề này cho *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (Điều 40), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (Điều 102) quy định. Cách quy định này tuy có điểm hợp lý nếu xét riêng từ góc độ tổ chức nhà nước nhưng đây cũng là quyền cơ bản có ý nghĩa hết sức quan trọng trong nội dung chế độ bầu cử thì lại chưa có được sự quan tâm tương xứng của nhà lập pháp. Cho đến nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng chưa ban hành bất kỳ văn bản nào quy định trình

tự, thủ tục để cử tri có thể trực tiếp thực hiện quyền bầu cử của mình đối với các đại biểu dân cử.

2. Một số nhận xét khái quát về nguyên tắc bầu cử phổ thông

Một là, nội dung nguyên tắc BCPT được nhận thức và thể hiện không hoàn toàn giống nhau về chi tiết ở các thời kỳ, giai đoạn khác nhau trong quá trình phát triển chế độ bầu cử của Việt Nam. Theo xu hướng chung của các nước trên thế giới, quyền bầu cử ngày càng được mở rộng, diện người bị hạn chế quyền bầu cử ngày càng được thu hẹp tối đa, sự tham gia tích cực của đông đảo người dân vào cuộc bầu cử ngày càng được tạo thuận lợi.

Hai là, nguyên tắc BCPT trong pháp luật hiện hành ở Việt Nam về cơ bản đã thể hiện được tính toàn dân, toàn diện trên các góc độ quyền bầu cử, quyền ứng cử cũng như nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước bảo đảm các quyền đó của người dân. Trên thực tế, việc thực hiện nguyên tắc BCPT được coi là “điểm nhấn” nổi bật của chế độ bầu cử Việt Nam⁽⁹⁾. Tuy nhiên, đến nay vẫn còn một số quy định chưa phù hợp với tinh thần mở rộng quyền dân chủ của người dân trong cuộc bầu cử. Chẳng hạn, việc quy định tăng tuổi bầu cử (từ năm 1983 đến nay) là vấn đề đi ngược lại với xu thế hạ tuổi bầu cử của thế giới và không phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước; một số quy định cụ thể về lập danh sách cử tri, danh sách ứng cử viên, cách thức bỏ phiếu... chưa tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền bầu cử tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử chưa được bảo đảm một cách tương xứng xét trên khía cạnh bảo đảm quyền bầu cử của người dân đối với các đại biểu dân cử.

Ba là, cho dù có nhiều ưu điểm nhưng pháp luật bầu cử hiện hành của Việt Nam còn một số quy định không phù hợp, một số hướng dẫn, quy định chi tiết chưa bảo đảm tính thống nhất với các quy định của pháp luật trên các lĩnh vực khác, cần được sửa đổi, bổ sung kịp thời.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Để tiếp tục phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế của pháp luật trong việc thể hiện nguyên tắc BCPT, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định sau:

Thứ nhất, sửa quy định của *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân* về những trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri cho phù hợp với quy định của *Bộ luật Hình sự* năm 2015 khi không còn quy định quyền bầu cử là một quyền có thể bị tước trong hình phạt tước một số quyền công dân.

Thứ hai, quy định cụ thể về việc thực hiện quyền yêu cầu tòa án tuyên một người là mất hay hạn chế năng lực hành vi dân sự của cơ quan, tổ chức trong quá trình làm danh sách cử tri hoặc danh sách ứng cử viên nhằm bảo đảm tính chặt chẽ của quá trình bầu cử, đồng thời, thống nhất với các quy định của *Bộ luật Dân sự* và *Luật Tố tụng dân sự*.

Thứ ba, trong điều kiện công nghệ số phát triển như hiện nay, nên nghiên cứu sớm xây dựng, ban hành các quy định mở rộng quyền bầu cử của người dân, chẳng hạn cho phép công dân Việt Nam đang ở nước ngoài lúc cuộc bầu cử diễn ra thực hiện được quyền bầu cử, cho phép công dân có thể lựa chọn hình thức bỏ phiếu bằng thư qua con đường bưu chính hoặc bằng hình thức khác phù hợp.

Thứ tư, chú trọng bổ sung các quy định của pháp luật theo hướng bảo đảm trên thực tế sự bình đẳng về cơ hội được đưa vào danh sách ứng cử viên cho những người tự ứng cử so với những người được cơ quan, tổ chức lựa chọn, giới thiệu.

Thứ năm, tăng thêm khả năng lựa chọn đại biểu cho cử tri khi bỏ phiếu, tức là số lượng ứng cử viên trong danh sách để chọn bầu phải tăng lên so với hiện nay.

Thứ sáu, hoàn thiện cơ chế xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về bầu cử theo thủ tục hành chính, nhất là thủ tục tư pháp nhằm bảo đảm đầy đủ các quyền bầu cử, ứng cử của người dân theo yêu cầu của nguyên tắc BCPT.

Thứ bảy, bên cạnh cơ chế Quốc hội, Hội đồng nhân dân bãi nhiệm đại biểu dân cử cần xây dựng các quy định phù hợp, khả thi để cử tri có thể thực hiện được quyền bãi nhiệm trực tiếp đối với những đại biểu đã được bầu khi những đại biểu này không còn sự tín nhiệm của Nhân dân□

Chú thích:

- (1) *Sắc lệnh số 14-SL ngày 08/9/1945; Sắc lệnh số 51 -SL ngày 17/10/1945.*
- (2) Hồ Chí Minh. *Toàn tập. Tập 4.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2011, tr.153.
- (3), (8) Hoàng Thế Liên (chủ biên). *Bình luận khoa học Hiến pháp hiện hành.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2018, tr.198, 201.
- (4) Trường Đại học Luật Hà Nội. *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam.* H. NXB Tư pháp, 2020, tr.319.
- (5), (7) Hội đồng Bầu cử Quốc gia. *Hỏi - Đáp về bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026.* Hà Nội, 2021, tr.73, 58-59.
- (6) *Thông tư liên tịch số 80-TT/LB ngày 06/12/1958 của Bộ Công an - Bộ Nội Vụ - Bộ Tư pháp về các trường hợp mất quyền bầu cử, ứng cử.*
- (9) Vũ Văn Nhiêm. *Giáo trình bầu cử trong nhà nước pháp quyền.* H. NXB Hồng Đức, 2017, tr.185.

Tài liệu tham khảo:

1. Bùi Xuân Đức. *Thành công của cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc dân đại hội và những kinh nghiệm giúp hoàn thiện chế độ bầu cử hiện nay.* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1 (305), 01/2016.
2. *Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013.*

Nguồn: Tạp chí Quản lý nhà nước - 2021 - số 5 (304) - tr.8-12.

NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA DỰ THẢO LUẬT DÂN QUÂN TỰ VỆ (SỬA ĐỔI)

 **Thiếu tướng PHẠM QUANG NGÂN**

**Cục trưởng Cục Dân quân tự vệ,
Bộ Tổng Tham mưu**

(Bqpv.vn) - Luật Dân quân tự vệ (DQTV) được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 23/11/2009, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2010. Sau hơn 9 năm thực hiện đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, tạo cơ sở pháp lý để xây dựng DQTV vững mạnh và rộng khắp, nâng cao chất lượng tổng hợp và khả năng sẵn sàng chiến đấu của DQTV, góp phần xây dựng nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với xây dựng nền an ninh nhân dân, thế trận an ninh nhân dân, củng cố và tăng cường tiềm lực quốc phòng, tạo môi trường thuận lợi để phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Tuy nhiên, Luật DQTV hiện hành đã bộc lộ nhiều hạn chế, vướng mắc cần phải sửa đổi.

S ự cần thiết sửa đổi Luật DQTV

Từ năm 2009 đến nay, Đảng đã ban hành các nghị quyết, chỉ thị với nhiều chủ trương, quan điểm mới về bảo vệ Tổ quốc, quốc phòng, an ninh; quy định của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến DQTV chưa được thể chế và cụ thể hóa. Một số quy định của Luật DQTV chưa thống nhất, đồng bộ với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quốc phòng và pháp luật có liên quan. Nhiều vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn liên quan đến DQTV chưa được điều chỉnh hoặc điều chỉnh chưa đầy đủ, đã bộc lộ hạn chế, vướng mắc, bất cập về xây dựng, huấn luyện, đào tạo, hoạt động và bảo đảm chế độ, chính sách cho DQTV... Xuất phát từ những vấn đề nêu trên, việc xây dựng,

ban hành Luật DQTV (sửa đổi) là cần thiết.



Thiếu tướng Phạm Quang Ngân thay mặt Ban soạn thảo Luật DQTV (sửa đổi) tiếp thu ý kiến đóng góp của các đại biểu Quốc hội tại Hội nghị Góp ý về Dự thảo Luật DQTV (sửa đổi) do Ủy ban Quốc phòng và An ninh Quốc hội tổ chức, tháng 7/2019. (ảnh: quochoi.vn)

Mục đích của việc xây dựng Luật DQTV (sửa đổi) nhằm xây dựng lực lượng DQTV vững mạnh và rộng khắp, nâng cao chất lượng tổng hợp, khả năng SSCĐ, chiến đấu, phục vụ chiến đấu, làm nòng cốt cùng toàn dân đánh giặc ở địa phương, cơ sở khi có chiến tranh; cùng với QĐND Việt Nam làm nòng cốt trong thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, quân sự góp phần vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Về quan điểm chỉ đạo quá trình xây dựng Luật DQTV (sửa đổi) đó là giữ vững, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước đối với DQTV; thể chế đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng, cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, đồng bộ

để hoàn thiện hệ thống pháp luật về DQTV, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất trong hệ thống pháp luật, phù hợp với thực tiễn. Khắc phục hạn chế, vướng mắc, bất cập, kế thừa những quy định còn phù hợp của pháp luật về DQTV hiện hành; thu hút, nâng cao hiệu lực pháp lý một số quy định trong văn bản dưới luật; bổ sung quy định đã được thực tiễn kiểm nghiệm thấy phù hợp vào Luật DQTV (sửa đổi). Nghiên cứu những ưu điểm, khuyết điểm, nguyên nhân, bài học kinh nghiệm, các nhóm giải pháp, kiến nghị, đề xuất rút ra từ tổng kết thực hiện Luật DQTV; tiếp thu những ý kiến hợp lý của cơ quan, tổ chức, địa phương, cá nhân, chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình soạn thảo, bảo đảm công khai, dân chủ, minh bạch, khả thi. Nghiên cứu tiếp thu có chọn lọc việc tổ chức dân quân, dân binh của một số nước trên thế giới, vận dụng phù hợp với điều kiện nước ta.

Ngày 31/1/2019, tại phiên họp thường kỳ tháng 1/2019, Chính phủ đã thông qua dự án Luật DQTV (sửa đổi) để trình Quốc hội, với tên gọi: “Luật Dân quân tự vệ (sửa đổi)”. Bộ cục Dự thảo Luật DQTV sửa đổi gồm 8 chương, 50 điều (giảm 1 chương, 16 điều so với Luật DQTV năm 2009).

Một số quy định mới của Dự thảo Luật DQTV (sửa đổi)

Dự thảo Luật DQTV (sửa đổi) kế thừa nhiều nội dung quy định của Luật DQTV hiện hành; sửa đổi, bổ sung một số nội dung cơ bản như sau: Bỏ quy định về “DQTV nòng cốt” thay bằng “Dân quân tự vệ”, “DQTV rộng rãi” thay bằng “nguồn mở rộng DQTV”, để phù hợp với Điều 66 Hiến pháp năm 2013, thống nhất với Luật Quốc phòng, Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ và một số luật có liên quan khác. Bỏ quy định “thôn đội”, vì trên thực tế chưa có địa phương nào thành lập “thôn đội”; bổ sung quy định thôn đội trưởng kiêm tiểu đội trưởng hoặc trung đội trưởng dân quân tại chỗ ở thôn, để thể chế Nghị quyết Trung ương 7 (khóa XII) nhằm tinh gọn, nâng cao hiệu quả hoạt động của dân

quân ở thôn. Điều chỉnh, bổ sung nhiệm vụ của DQTV để phù hợp với quy định của Luật Quốc phòng. Quy định DQTV thường trực là một trong những thành phần của DQTV, không luân phiên trong dân quân cơ động để khẳng định địa vị pháp lý của DQTV thường trực, phù hợp với thực tế hiện nay các địa phương đã và đang thực hiện. Bổ sung quy định lồng ghép đăng ký công dân thực hiện nghĩa vụ tham gia DQTV với đăng ký nghĩa vụ quân sự nhằm cải cách hành chính, tiết kiệm thời gian, nguồn lực của công dân và cơ quan, tổ chức theo tinh thần cải cách hành chính của Đảng và nhà nước. Bổ sung quy định đối tượng miễn đăng ký công dân thực hiện nghĩa vụ tham gia DQTV để tương thích với Luật Nghĩa vụ quân sự và phù hợp với thực tế. Bổ sung quy định đối tượng được tạm hoãn thực hiện nghĩa vụ tham gia DQTV để tương thích với Luật Nghĩa vụ quân sự. Bổ sung quy định thôi thực hiện nghĩa vụ tham gia DQTV trước thời hạn. Đồng thời, quy định đưa ra khỏi danh sách DQTV để khắc phục những vướng mắc, bất cập của Luật Dân quân tự vệ năm 2009 và bảo đảm vấn đề bình đẳng giới.

Dự thảo Luật bỏ quy định tại khoản 2 Điều 19 Luật Dân quân tự vệ hiện hành: “Doanh nghiệp chưa tổ chức lực lượng tự vệ, thì chủ doanh nghiệp hoặc người đại diện hợp pháp của chủ doanh nghiệp có trách nhiệm tổ chức cho người lao động của doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ tham gia DQTV ở địa phương nơi doanh nghiệp hoạt động”. Vì thực tiễn những năm qua hầu hết các doanh nghiệp chưa tổ chức tự vệ và địa phương không thực hiện được và đề nghị không quy định vấn đề này trong dự thảo Luật. Luật hóa quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị định số 03/2016/NĐ-CP ngày 5/1/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật DQTV về điều kiện tổ chức tự vệ trong doanh nghiệp; quy định này là phù hợp với thẩm quyền của Quốc hội, bảo đảm minh bạch. Bổ sung quy định hệ thống chỉ huy DQTV, phù hợp với quy định của Luật Quốc phòng và bảo đảm chặt chẽ về pháp lý trong chỉ

huy DQTV. Quy định trong tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, tình trạng chiến tranh chỉ huy trưởng Ban Chỉ huy Quân sự cấp xã do sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam đảm nhiệm. Quy định Phó Chỉ huy trưởng Ban Chỉ huy Quân sự (CHQS) cấp xã là người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã để phù hợp với thực tế hiện nay 100% Phó Chỉ huy trưởng Ban CHQS cấp xã đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định là người hoạt động không chuyên trách. Luật hóa quy định tại điểm c khoản 2 Điều 13 Thông tư liên tịch số 01/2013/TTLT-BNV-BQP ngày 10/3/2013 của Bộ Nội vụ, Bộ Quốc phòng hướng dẫn việc quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng và bố trí sử dụng Chỉ huy trưởng, Chỉ huy phó Ban CHQS xã, phường, thị trấn: Dự thảo Luật quy định học viên tốt nghiệp đào tạo Chỉ huy trưởng Ban CHQS cấp xã ngành Quân sự cơ sở được phong quân hàm sĩ quan dự bị.



Lực lượng dân quân xã Đại Xuân (huyện Quế Võ, tỉnh Bắc Ninh) huấn luyện SSCĐ.

Về chế độ, chính sách của DQTV, dự thảo Luật cơ bản kế thừa Luật DQTV năm 2009; đồng thời, điều chỉnh bổ sung theo hướng Luật chỉ quy định chế độ, chính sách được hưởng, còn định mức được hưởng Luật giao Chính phủ quy định chi tiết để phù hợp với thẩm quyền của Chính phủ và bảo đảm tính linh hoạt. Dự thảo Luật bổ sung chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đối với dân quân thường trực; phụ cấp đặc thù đi biển; bảo đảm tiền ăn (Luật DQTV hiện hành quy định là hỗ trợ tiền ăn) nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của DQTV trong tình hình mới, phù hợp với thực tế các địa phương đã và đang thực hiện. Về kinh phí, dự thảo Luật quy định theo hướng: Ngân sách nhà nước bảo đảm cho DQTV của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp công lập và địa phương. Kinh phí của tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp ngoài công lập bảo đảm cho tự vệ của cơ quan, đơn vị mình.

Về nhiệm vụ chi, dự thảo Luật cơ bản kế thừa Luật DQTV hiện hành; đồng thời, điều chỉnh, bổ sung một số nội dung để khắc phục quy định chồng chéo nhiệm vụ chi cho DQTV trong hệ thống pháp luật về DQTV hiện hành và pháp luật có liên quan. Đối với nhiệm vụ chi đào tạo Chỉ huy trưởng Ban CHQS cấp xã ngành Quân sự cơ sở, dự thảo Luật quy định theo hướng: Bộ Quốc phòng bảo đảm chi đào tạo trình độ cao đẳng, đại học; địa phương bảo đảm chi đào tạo trình độ trung cấp, vì thực tế hiện nay đa số các địa phương đều do ngân sách Trung ương điều tiết để bảo đảm đào tạo trình độ cao đẳng, đại học ngành Quân sự cơ sở. Dự thảo Luật bổ sung quy định Điều 50 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự năm 2015, Luật Sĩ quan QĐND Việt Nam năm 1999, nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật quốc phòng về công nhận dân quân thường trực hoàn thành thực hiện nghĩa vụ quân sự tại ngũ trong thời bình; phong quân hàm sĩ quan dự bị đối với học viên tốt nghiệp đào tạo Chỉ huy trưởng Ban CHQS cấp xã ngành Quân sự cơ sở.

Ban soạn thảo đã hoàn thiện hồ sơ dự án Luật trình Quốc hội, được Đại biểu Quốc hội thảo luận tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIV. Sau kỳ họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo cơ quan thẩm tra chủ trì phối hợp với Ban soạn thảo và các cơ quan hữu quan tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo Luật, đồng thời gửi xin ý kiến các Đoàn đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Đại đa số ý kiến cơ bản tán thành với dự thảo Báo cáo và dự thảo Luật đã được chỉnh lý, đồng thời có một số ý kiến đóng góp cụ thể. Trên cơ sở các ý kiến tham gia của các Đoàn đại biểu Quốc hội, các cơ quan Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo tiếp thu, chỉnh lý và trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 8□

Nguồn:

http://www.mod.gov.vn/wps/portal!/ut/p/b1/vZTZrqJAFEW_5X6AsYpJeWQo5kEs5hfjCDIIIjw9e3tNp1031x96bbOUyX7ZNXeJ6em8TScxqf19ZisL8fqtC4-7zGzkjhrOechB2yoSEAIHYf0MCAAyO6C6C4QZE6hZgYAc0Omgcop3pJ1SBJw5Kv-YBqGETTEyuxFLlyAxDeGVR6hihLs-c6WhGXIUcqaGQ9N09UNeRz2fLHb0iEDm4k6lLadJmMe252yPV8Hnx6Yhg0Ogj4LWZKRG1ax94WYjP08C7gZgr0VaamNBRMdtKV13LjuRqq3SbuFWNI9R563vojbWDSFUcs2kqOHGWInQGTVOjgkHx8Pv-Cbw4G_AL17pfnAcEqCNGL4tH_RPAyr_gpQiQegmcj-Sl44iG6C2bfP5KcutMQUcucDbU65uMyG5e6lefQRNCEhte3-ehaLiItlrcslI9w5vUuojWcOaQl-pq7Cxc7f-nxnJASHeJfAGni3UD4buC7IzXAPwdq0zgpqs390_DD6MKLldojFC76Ug-cft9GWa91aVdm2K-r7RIRHZZT8duMfBpYmV24pF-7IO8eqkPSFw9SFm_Pn48UUCm0ycqTenu1VmwR4DxHbbLKuXZ-ahEUguJXwJu_C67zKjuEi5Q8coFdZK2vsNT7Rt2KkbsomoasOK3mdhm16jlz6bFFrQMx911P0foKxc99sS6nK_ZfY_lxAmfoSG7gZl3wgLijVgOuNF5B5livZJhtbOFN7mHkkRjfbzHSIRUvD7OIRm7gKOMI9BaTfdWT-N1C2P4Gaq9HYdghAkO92OPvnmLr0rrrBLJux_F17-Vr-quTjB3PGjVI!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

LUẬT CẠNH TRANH NĂM 2018 VÀ VIỆC KHẮC PHỤC NHỮNG BẤT CẬP CỦA LUẬT CẠNH TRANH NĂM 2004 LIÊN QUAN ĐẾN KIỂM SOÁT HÀNH VI CẠNH TRANH

✍ PGS, TS NGUYỄN NHƯ PHÁT

Viện Nhà nước và Pháp luật

Tóm tắt: Luật Cạnh tranh năm 2004 đã đi vào thực tiễn cuộc sống và ít nhiều đã có hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực hiện, Luật Cạnh tranh năm 2004 đã bộc lộ những hạn chế trước yêu cầu của nhận thức mới về điều chỉnh pháp luật cạnh tranh cũng như của hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam hiện nay, trong đó có yêu cầu về hội nhập pháp luật cạnh tranh. Trước tình hình đó, Quốc hội khoá XIV đã thông qua Luật Cạnh tranh năm 2018, sửa đổi Luật Cạnh tranh năm 2004 với nhiều thay đổi, khắc phục về nhận thức và phương thức điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh, trong đó, đáng chú ý là những sửa đổi về hạn chế cạnh tranh và kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh. Bài viết này đề cập những điểm mới của Luật Cạnh tranh năm 2018 về hạn chế cạnh tranh và kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh.

Abstract: The 2004 Law on Competition has gone into social life and made progress to certain extent. However, after 10 years of its implementation, the 2004 Law has exposed shortcomings in the face of new perception on competition law as well as international economic integration in Vietnam currently, including integration of competition law. In this climate, the 14th National Assembly approves the 2018 Law on Competition to amend the 2004 Law with many changes of perception and methods to regulate in the field of competition, notably changes in restriction of competition and control of competition-restricting acts. The article makes mention of new contents of the 2018 Law on Competition

regarding restriction of competition and control of competition-restricting acts.

Ngày 12/06/2018, Quốc hội khoá XIV đã thông qua Luật Cạnh tranh năm 2018, thay thế và để khắc phục những bất cập của Luật Cạnh tranh năm 2004 như đã được đánh giá và tổng kết⁽¹⁾. Luật này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2019. Đến thời điểm đó, Chính phủ cần ban hành 03 nghị định hướng dẫn thi hành, bao gồm:

- Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Cạnh tranh;
- Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia và Bảo vệ người tiêu dùng;
- Nghị định quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh.

Đến lúc này, cả 03 Nghị định trên đây vẫn trong quá trình soạn thảo và lấy ý kiến đóng góp của các Bộ, ngành... Vì vậy, chưa thể hình dung được, Luật Cạnh tranh năm 2018 sẽ đi vào cuộc sống và được đón nhận như thế nào. Tuy nhiên, trên những nét cơ bản, khắc phục những hạn chế của Luật Cạnh tranh năm 2004 liên quan đến xử lý hành vi hạn chế cạnh tranh, có thể giới thiệu một số nội dung mới của Luật Cạnh tranh năm 2018 như sau:

1. Mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật Cạnh tranh

Luật Cạnh tranh đã khắc phục hạn chế do thiếu cơ sở để kiểm soát các hành vi được thực hiện bên ngoài lãnh thổ Việt Nam nhưng có tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh đến thị trường Việt Nam. Với xu thế toàn cầu hóa kinh tế và mở cửa thị trường, phạm vi hoạt động của các doanh nghiệp ngày càng mở rộng trên phạm vi lãnh thổ của nhiều quốc gia khác nhau. Khi đó, thực tiễn sẽ phát sinh các hành vi phản cạnh tranh diễn ra bên ngoài lãnh thổ quốc gia, nhưng có tác động tới môi trường cạnh tranh trong nước. Để đối phó với thực

trạng này, nhiều quốc gia đã mở rộng phạm vi áp dụng của Luật Cạnh tranh trên nguyên tắc tác động ảnh hưởng của hành vi để kiểm soát các hành vi phản cạnh tranh xuyên biên giới và bảo vệ thị trường trong nước. Thực tiễn thời gian qua cũng đã xuất hiện những hành vi như thỏa thuận ấn định giá, phân chia thị trường hay các giao dịch mua bán, sáp nhập được thực hiện ở ngoài lãnh thổ Việt Nam nhưng có tác động ảnh hưởng nhất định tới thị trường Việt Nam (chẳng hạn như vụ sáp nhập/mua lại của Uber và Grab vừa qua). Vì vậy, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Luật Cạnh tranh năm 2004 theo hướng mở rộng phạm vi điều chỉnh đối với những hành vi cạnh tranh diễn ra bên ngoài lãnh thổ nhưng có tác động hạn chế cạnh tranh tới môi trường kinh doanh của Việt Nam.

Vì vậy, theo Điều 1 Luật Cạnh tranh năm 2018: Luật này quy định về hành vi hạn chế cạnh tranh, tập trung kinh tế gây tác động hoặc có khả năng **gây tác động hạn chế cạnh tranh đến thị trường Việt Nam**; hành vi cạnh tranh không lành mạnh; tố tụng cạnh tranh; xử lý vi phạm pháp luật về cạnh tranh; quản lý nhà nước về cạnh tranh.

Quy định này là phù hợp với thông lệ thế giới và yêu cầu điều chỉnh thực tế của thị trường Việt Nam. Lý giải như sau:

Thứ nhất, xuất phát từ mục tiêu cơ bản của Luật Cạnh tranh là nhằm bảo vệ môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng, làm động lực phát triển cho nền kinh tế, Luật Cạnh tranh cần kiểm soát mọi hành vi có tác động hoặc có khả năng dẫn tới độc quyền hóa thị trường, làm tổn hại hoặc xâm hại môi trường cạnh tranh, bất kể hành vi đó được thực hiện ở đâu.

Thứ hai, trong xu thế toàn cầu hóa và mở cửa thị trường, hoạt động của các doanh nghiệp ngày càng mở rộng trên phạm vi nhiều lãnh thổ, quốc gia khác nhau. Do đó, nhiều hành vi phản cạnh tranh diễn ra bên ngoài lãnh thổ quốc gia, nhưng có tác động tới môi trường cạnh tranh trong nước. Để đối phó với thực trạng này, nhiều quốc gia đã mở rộng phạm vi áp dụng của Luật Cạnh tranh trên nguyên tắc

“*tác động ảnh hưởng của hành vi*” để kiểm soát các hành vi phản cạnh tranh xuyên biên giới và bảo vệ thị trường trong nước, như Hoa Kỳ, Nhật Bản, EU, Trung Quốc, Canada⁽²⁾...

Thứ ba, sau 12 năm thi hành Luật Cạnh tranh năm 2004, cơ quan quản lý cạnh tranh đã phát hiện nhiều hành vi cạnh tranh như thỏa thuận ấn định giá, phân chia thị trường tiêu thụ hay các giao dịch mua bán, sáp nhập được thực hiện bên ngoài lãnh thổ Việt Nam nhưng đã có ảnh hưởng nhất định tới thị trường Việt Nam. Ví dụ: Tập đoàn Abbott mua lại Công ty dược phẩm CFR; Tập đoàn Boehringer Ingelheim International mua lại Sanofi SA trong lĩnh vực thuốc thú y; Tập đoàn Central Group (Thái Lan) mua lại hệ thống siêu thị Big C tại Việt Nam⁽³⁾... Tuy nhiên, pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện hành chưa đủ căn cứ pháp lý vững chắc điều chỉnh các loại hành vi thực hiện ở ngoài lãnh thổ. Do vậy, các hành vi này chưa được xử lý triệt để, góp phần bảo vệ thị trường trong nước.

Thứ tư, việc mở rộng phạm vi điều chỉnh góp phần tạo hành lang pháp lý để xử lý triệt để, toàn diện mọi hành vi cạnh tranh dù xảy ra tại đâu có tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh đối với thị trường Việt Nam; góp phần tạo sự ổn định cho nền kinh tế nội địa thông qua các yếu tố thị trường bền vững, đặc biệt quan trọng đối với các lĩnh vực thiết yếu, lĩnh vực phục vụ dân sinh của nền kinh tế; tạo điều kiện thực thi cam kết về việc duy trì và đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong hầu hết các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.

2. Tách hành vi tập trung kinh tế ra khỏi nhóm hành vi hạn chế cạnh tranh

Vấn đề này thể hiện trong Điều 1 Luật Cạnh tranh năm 2018. Về bản chất, hoạt động tập trung kinh tế là việc tích tụ sức mạnh thị trường để hình thành nên chủ thể kinh tế có hiệu quả hoạt động cao hơn. Do đó, hoạt động tập trung kinh tế là quyền của doanh nghiệp được thừa nhận rộng rãi, đã được quy định trong Bộ

luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp và các luật chuyên ngành khác. Tuy nhiên, việc tích tụ sức mạnh thị trường đến một mức độ nhất định có thể tác động hoặc gây tác động hạn chế cạnh tranh trên thị trường (hình thành nên hình thái thị trường tạo thuận lợi cho việc thực hiện các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh hoặc thỏa thuận hạn chế cạnh tranh). Vì vậy, pháp luật cạnh tranh có nhiệm vụ kiểm soát hoạt động tập trung kinh tế nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn tác động hạn chế cạnh tranh để bảo đảm môi trường cạnh tranh và bảo vệ quá trình cạnh tranh. Còn hành vi hạn chế cạnh tranh có bản chất là những hành vi “bất thường” về mặt kinh tế cần được xem xét và xử lý.

Các giao dịch tập trung kinh tế không đương nhiên mang tác động làm suy giảm cạnh tranh mà có cả mặt tiêu cực và tích cực. Cơ quan quản lý chỉ cần xem xét nguy cơ liệu giao dịch tập trung kinh tế đó có đủ khả năng gây hạn chế cạnh tranh trong tương lai hay không. Chính vì lẽ đó, pháp luật cạnh tranh của nhiều quốc gia đều xem xét tập trung kinh tế theo cơ chế tiền kiểm mà không phải hậu kiểm. Luật Cạnh tranh của Việt Nam cũng không cấm tập trung trong mọi trường hợp như các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền hay thỏa thuận thông đồng đấu thầu... Như vậy, bản thân tập trung kinh tế chưa phải là hành vi hạn chế cạnh tranh. Tuy nhiên, tập trung kinh tế sẽ có kết cục là tạo dựng một doanh nghiệp có sức mạnh trong thị trường liên quan và như một quy luật tự nhiên, kẻ mạnh luôn tìm cách lạm dụng sức mạnh của mình trong quan hệ với kẻ yếu. Đây là hiện tượng có thể làm phát sinh tình trạng hạn chế cạnh tranh.

Về cơ chế kiểm soát, việc kiểm soát tập trung kinh tế bao gồm cả cơ chế “tiền kiểm” và “hậu kiểm”. “Tiền kiểm” nhằm phòng ngừa khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh thông qua việc đánh giá tác động của hành vi trong tương lai để từ đó áp dụng các điều kiện nhằm khắc phục tác động hạn chế cạnh tranh; chỉ những giao dịch tập trung kinh tế không có biện pháp khả thi để khắc phục tác động hạn chế cạnh tranh mới bị cấm. Kiểm soát “hậu kiểm” nhằm xử lý việc vi phạm cơ chế phòng ngừa tập trung kinh tế (điều tra hành vi vi phạm và xử phạt).

Tuy nhiên, các cấp độ đầy đủ của kiểm soát tập trung kinh tế, theo thông lệ vẫn chưa được Luật ghi nhận theo phương pháp “tiền kiểm” và “hậu kiểm”. Thông thường, người ta biết đến các cấp độ của kiểm soát bao gồm: (i) Hoàn toàn tự do, (ii) Tập trung trước thông báo sau, (iii) Tập trung khi được phép, (iv) Cấm tập trung kinh tế, bao gồm cấm được hưởng miễn trừ và cấm tuyệt đối.

3. Thay đổi cách tiếp cận về đánh giá sức mạnh thị trường

Theo Luật Cạnh tranh năm 2004, thị phần được tính chỉ dựa trên doanh thu. Đây luôn là tiêu chí quan trọng nhưng không phải là duy nhất để đánh giá, xác định sức mạnh của thị trường. Vì vậy, quy định một cách cứng nhắc về tỷ lệ thị phần trên thị trường liên quan là không phù hợp với thực tế và không tạo cho cơ quan quản lý cạnh tranh có khả năng cân nhắc, đánh giá tác động để xử lý đúng và thực chất vì lợi ích của cạnh tranh.

Khoản 5 Điều 3 Luật Cạnh tranh năm 2004 đã quy định:

“Thị phần của doanh nghiệp đối với một loại hàng hóa, dịch vụ nhất định là tỷ lệ phần trăm giữa doanh thu bán ra của doanh nghiệp này với tổng doanh thu của tất cả các doanh nghiệp kinh doanh loại hàng hoá, dịch vụ đó trên thị trường liên quan hoặc tỷ lệ phần trăm giữa doanh số mua vào của doanh nghiệp này với tổng doanh số mua vào của tất cả các doanh nghiệp kinh doanh loại hàng hóa, dịch vụ đó trên thị trường liên quan theo tháng, quý, năm”.

Với quy định này, trên một số thị trường đặc thù như thị trường cho thuê phim, dịch vụ internet, truyền hình trả tiền, thị trường sữa, vận tải hành khách... thì việc xác định doanh thu của doanh nghiệp để tính thị phần là rất khó khăn, phức tạp, khó có thể thực hiện được hoặc có thể gây ra nhiều tranh cãi.

Trên thực tế, đối với những thị trường như vậy, một số cơ quan cạnh tranh trên thế giới thường tính thị phần của doanh nghiệp dựa trên các yếu tố khác theo đặc trưng của ngành như sản lượng bán, năng lực sản xuất... của mỗi doanh nghiệp

trên thị trường. Ví dụ, cơ quan cạnh tranh Thụy Sĩ đã dựa trên số lượng các thuê bao để tính thị phần của các doanh nghiệp tham gia thị trường cung cấp dịch vụ internet ADSL. Ngoài ra, theo kinh nghiệm thực thi của nhiều quốc gia, thị phần trên thực tế không thể tính toán được một cách chính xác, và sai số khoảng trên dưới 5% là mức có thể chấp nhận được⁽⁴⁾. Hơn nữa, thị phần luôn là một đại lượng thay đổi theo thời gian và theo nhu cầu của thị trường. Mọi diễn biến trên thị trường hoặc những yếu tố khách quan khác đều có thể ảnh hưởng đến thị phần của doanh nghiệp. Vì vậy, để giải quyết các vụ việc cạnh tranh có hiệu quả, khi xác định thị phần cần phải đặt chúng vào trạng thái động. Thị phần sẽ phản ánh chính xác sức mạnh của doanh nghiệp khi đánh giá thị phần trong sự phát triển của doanh nghiệp ở quá khứ, hiện tại và tương lai, và với sự phát triển chung của ngành cũng như tương quan với các đối thủ cạnh tranh khác⁽⁵⁾.

Vì vậy, Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định:

Điều 10. Xác định thị phần và thị phần kết hợp:

1. Căn cứ vào đặc điểm, tính chất của thị trường liên quan, thị phần của doanh nghiệp trên thị trường liên quan được xác định theo một trong các phương pháp sau đây:

a) Tỷ lệ phần trăm giữa doanh thu bán ra của doanh nghiệp này với tổng doanh thu bán ra của tất cả các doanh nghiệp trên thị trường liên quan theo tháng, quý, năm;

b) Tỷ lệ phần trăm giữa doanh số mua vào của doanh nghiệp này với tổng doanh số mua vào của tất cả các doanh nghiệp trên thị trường liên quan theo tháng, quý, năm;

c) Tỷ lệ phần trăm giữa số đơn vị hàng hóa, dịch vụ bán ra của doanh nghiệp này với tổng số đơn vị hàng hóa, dịch vụ bán ra của tất cả các doanh nghiệp trên thị trường liên quan theo tháng, quý, năm;

d) Tỷ lệ phần trăm giữa số đơn vị hàng hóa, dịch vụ mua vào của doanh nghiệp này với tổng số đơn vị hàng hóa, dịch vụ mua vào của tất cả các doanh nghiệp trên thị trường liên quan theo tháng, quý, năm.

2. Thị phần kết hợp là tổng thị phần trên thị trường liên quan của các doanh nghiệp tham gia vào hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc tập trung kinh tế.

3. Doanh thu để xác định thị phần quy định tại khoản 1 Điều này được xác định theo chuẩn mực kế toán Việt Nam.

4. Trong trường hợp doanh nghiệp hoạt động kinh doanh chưa đủ 01 năm tài chính thì doanh thu, doanh số, số đơn vị hàng hóa, dịch vụ bán ra, mua vào để xác định thị phần quy định tại khoản 1 Điều này được tính từ thời điểm doanh nghiệp bắt đầu hoạt động cho đến thời điểm xác định thị phần.

5. Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Trên tinh thần đó, để cơ quan quản lý cạnh tranh có thể linh hoạt trong việc đánh giá và xác định sức mạnh thị trường, Điều 13 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định về đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh như sau:

“1. Ủy ban Cạnh tranh quốc gia đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh căn cứ vào một số yếu tố sau đây:

- a) Mức thị phần của các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận;
- b) Rào cản gia nhập, mở rộng thị trường;
- c) Hạn chế nghiên cứu, phát triển, đổi mới công nghệ hoặc hạn chế năng lực công nghệ;
- d) Giảm khả năng tiếp cận, nắm giữ cơ sở hạ tầng thiết yếu;
- đ) Tăng chi phí, thời gian của khách hàng trong việc mua hàng hóa, dịch

vụ của doanh nghiệp tham gia thỏa thuận hoặc khi chuyển sang mua hàng hóa, dịch vụ liên quan khác;

e) Gây cản trở cạnh tranh trên thị trường thông qua kiểm soát các yếu tố đặc thù trong ngành, lĩnh vực liên quan đến các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận”.

Cần nói thêm rằng, trong kỷ nguyên kinh tế số, vấn đề xác định thị trường liên quan và sức mạnh của doanh nghiệp trên thị trường ngày càng trở nên phức tạp. Trong điều kiện của kinh tế số, việc xác định doanh số, giá thành sản xuất và khuôn khổ của thị trường liên quan cũng như xác định các đối thủ cạnh tranh... quả là vấn đề không dễ dàng mà việc liệt kê các yếu tố trên đây có lẽ chưa thực sự đầy đủ.

4. Ghi nhận toàn diện các nhân tố ngoài thị trường, tác động vào thị trường nhằm hạn chế hoặc biến dạng môi trường cạnh tranh

Quy định về các hành vi bị cấm đối với cơ quan quản lý nhà nước tại Điều 6 Luật Cạnh tranh năm 2004⁽⁶⁾ được cộng đồng doanh nghiệp, các chuyên gia trong và ngoài nước đánh giá cao. Quy định này được coi là đặc biệt phù hợp với bối cảnh ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa sang kinh tế thị trường như Việt Nam. Bởi lẽ, độc quyền nhà nước và sự can thiệp của hành chính vào hoạt động sản xuất kinh doanh là thói quen truyền thống trong chế độ kinh tế kế hoạch hóa. Tuy nhiên, Luật Cạnh tranh năm 2004 mới chỉ dừng lại ở quy định nền tảng như trên mà chưa quy định các biện pháp xử lý, hoặc trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, của các cán bộ, công chức khi đã thực hiện các hành vi bị cấm tại Điều 6 Luật Cạnh tranh năm 2004. Việc thiếu quy định về xử lý như trên khiến việc thi hành quy định tại Điều 6 Luật Cạnh tranh trở nên kém hiệu quả, không có tính răn đe, phòng ngừa vi phạm.

Ngoài ra, sự tác động của các tác nhân từ bên ngoài thị trường làm hạn chế và biến dạng môi trường cạnh tranh; đặc biệt tại Việt Nam hiện nay, sự tác động

không chỉ được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước. Nhiều cá nhân và các tổ chức không phải là Nhà nước, trên thực tế, đã dùng nhiều thủ đoạn trái pháp luật can thiệp làm hạn chế cạnh tranh. Tình trạng đó đã và đang làm vãn đục cơ chế thị trường ở Việt Nam. Đó là chưa kể đến “sức mạnh” của lợi ích nhóm hay “tư bản thân hữu” đang có thể hiện hữu trong kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

Trên tinh thần đó, Luật Cạnh tranh năm 2018 đã có quy định bao quát và cụ thể hơn trong Điều 8 về các hành vi bị nghiêm cấm có liên quan đến cạnh tranh:

“1. Cơ quan nhà nước thực hiện hành vi gây cản trở cạnh tranh trên thị trường sau đây:

a) Ép buộc, yêu cầu, khuyến nghị doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện hoặc không thực hiện việc sản xuất, mua, bán hàng hóa, cung ứng, sử dụng dịch vụ cụ thể hoặc mua, bán hàng hóa, cung ứng, sử dụng dịch vụ với doanh nghiệp cụ thể, trừ hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật;

b) Phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp;

c) Ép buộc, yêu cầu, khuyến nghị các hiệp hội ngành, nghề, tổ chức xã hội - nghề nghiệp khác hoặc các doanh nghiệp liên kết với nhau nhằm hạn chế cạnh tranh trên thị trường;

d) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để can thiệp trái pháp luật vào hoạt động cạnh tranh.

2. Tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, vận động, kêu gọi, ép buộc hoặc tổ chức để doanh nghiệp thực hiện hành vi hạn chế cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh”.

Chính vì vậy, Luật Cạnh tranh năm 2018 đã mở rộng phạm vi áp dụng mà theo khoản 3 Điều 2 thì đối tượng áp dụng của Luật bao gồm cả “Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài có liên quan”.

Có thể nói, đây là sự chuyển biến rất tích cực trong tư duy và chính sách pháp luật nói chung cũng như pháp luật cạnh tranh nói riêng ở Việt Nam. Đáng mừng, những loại hành vi trái pháp luật, phản cạnh tranh như trên đây có thể bị xử lý bằng pháp luật dân sự hoặc thậm chí hình sự. Tuy nhiên, một thực tế khó phủ nhận là, vì mục đích cạnh tranh, vì lợi ích của các doanh nghiệp trong thị trường cạnh tranh, nhiều doanh nghiệp sẽ không ngần ngại sử dụng những “bàn tay lạ” theo kiểu “kinh tế ngầm” để hành xử trái pháp luật, làm méo mó hoặc hạn chế cạnh tranh trong kinh tế thị trường. Đây là hiện tượng ít thấy trong pháp luật cạnh tranh của nhiều quốc gia mà ở đó, hành vi bị xử lý theo pháp luật cạnh tranh chỉ là hành vi của các đối thủ cạnh tranh.

Hy vọng rằng, rút kinh nghiệm về sự bẽ tắc trong việc thi hành Điều 6 của Luật Cạnh tranh năm 2004, tới đây, Chính phủ, thông qua các nghị định, sẽ có những quy định cụ thể hóa về phương thức và cơ chế cũng như cách thức xử lý những hành vi của những tác nhân “ngoài thị trường liên quan” xâm hại môi trường cạnh tranh như hiện nay ở Việt Nam.

5. Thiết lập chế độ khoan hồng trong những thoả thuận hạn chế cạnh tranh

Chương trình khoan hồng được áp dụng nhằm miễn giảm mức xử phạt cho các chủ thể tham gia thoả thuận hạn chế cạnh tranh chủ động đến khai báo đồng thời cung cấp các tài liệu chứng cứ giúp cơ quan cạnh tranh phát hiện và điều tra hành vi thoả thuận. Thực tế, phần lớn các vụ việc điều tra thoả thuận hạn chế cạnh tranh được các cơ quan cạnh tranh thế giới phát hiện thông qua chương trình khoan hồng. Chẳng hạn tại Nhật Bản, chương trình khoan hồng là chương trình giảm hoặc miễn trừ tiền phạt phải nộp của doanh nghiệp trong trường hợp họ gửi các báo cáo tới Ủy ban Thương mại lành mạnh Nhật Bản (JFTC) liên quan đến hành vi vi phạm. Thông qua chương trình này, JFTC đã phát hiện ra rất nhiều vụ việc thoả thuận hạn chế cạnh tranh, đặc biệt là thông đồng đấu thầu mà trước đó họ

không thể phát hiện ra do không có chứng cứ. Cụ thể, chương trình khoan hồng của Nhật Bản mặc dù mới được đưa vào áp dụng từ tháng 4/2006, nhưng đến tháng 5/2007, JFTC đã nhận được sự khai báo của 105 công ty trong đó có cả Tập đoàn công nghiệp nặng Mitsubishi. Trong năm 2009, có 85 vụ JFTC nhận được thông báo đúng sự thật về hành vi vi phạm, và đến cuối tháng 3 năm 2010 là 349 vụ⁽⁷⁾.

Theo thông lệ và ý nghĩa của việc áp dụng chính sách khoan hồng, Điều 112 Luật Cạnh tranh 2018 quy định:

1. Doanh nghiệp tự nguyện khai báo giúp Ủy ban Cạnh tranh quốc gia phát hiện, điều tra và xử lý hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm quy định tại Điều 12 của Luật này được miễn hoặc giảm mức xử phạt theo chính sách khoan hồng.

2. Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh quốc gia quyết định việc miễn hoặc giảm mức xử phạt theo chính sách khoan hồng.

3. Việc miễn hoặc giảm mức xử phạt quy định tại khoản 1 Điều này được thực hiện trên cơ sở đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

a) Đã hoặc đang tham gia với vai trò là một bên của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh quy định tại Điều 11 của Luật này;

b) Tự nguyện khai báo hành vi vi phạm trước khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định điều tra;

c) Khai báo trung thực và cung cấp toàn bộ các thông tin, chứng cứ có được về hành vi vi phạm, có giá trị đáng kể cho việc phát hiện, điều tra và xử lý hành vi vi phạm;

d) Hợp tác đầy đủ với cơ quan có thẩm quyền trong suốt quá trình điều tra và xử lý hành vi vi phạm.

Việc miễn giảm mức xử phạt vì lý do khoan hồng rồi sẽ phải căn cứ vào

các yếu tố: (i) Thời điểm khai báo; (ii) Thứ tự khai báo và (iii) Độ chính xác của thông tin khai báo.

6. Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước về cạnh tranh

Khắc phục những bất cập trong Luật Cạnh tranh trước đây và theo thông lệ quốc tế, Điều 46 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định về Ủy ban Cạnh tranh quốc gia:

“1. Ủy ban Cạnh tranh quốc gia là cơ quan thuộc Bộ Công Thương gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên.

Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh và các đơn vị chức năng khác là bộ máy giúp việc của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia.

2. Ủy ban Cạnh tranh quốc gia có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Tham mưu giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về cạnh tranh;

b) Tiến hành tố tụng cạnh tranh; kiểm soát tập trung kinh tế; quyết định việc miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm; giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh và các nhiệm vụ khác theo quy định của Luật này và quy định của luật khác có liên quan.

3. Chính phủ quy định chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia”.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, Luật Cạnh tranh là phương tiện được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh các quan hệ cạnh tranh trên thị trường trên cơ sở kết hợp tư duy pháp lý và tư duy kinh tế. Các quy định pháp lý về việc đánh giá sức mạnh thị trường hay kiểm soát tập trung kinh tế được xây dựng trên cơ sở các phương pháp phân tích, đánh giá về kinh tế. Trong quá trình xử lý các vụ việc cạnh tranh, bên cạnh những quy phạm pháp luật, cơ quan cạnh tranh cũng cần phải sử dụng các phân tích, đánh giá kinh tế phục vụ cho việc đánh giá vụ việc⁽⁸⁾.

Như vậy, theo tinh thần đó, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia sẽ cần tham gia và thực hiện mạnh mẽ hơn nữa chức năng hành chính kinh tế, thay vì như trước đây, Hội đồng cạnh tranh và Cục quản lý cạnh tranh dường như chỉ đặt trọng tâm vào việc xử lý theo pháp luật và coi nhẹ chức năng tham gia quản lý kinh tế. Cũng theo tinh thần đó, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia được “tự do” hơn trong việc xem xét, đánh giá tác động của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hay lạm dụng sức mạnh thị trường theo các tiêu chí khác nhau và dựa trên tính toán cân nhắc của mình mà ít bị ràng buộc bởi các quy định mang tính định lượng của Luật.

Một cải cách đáng kể trong lĩnh vực thiết chế nhà nước về cạnh tranh, khắc phục những “tắc nghẽn” trong tổ tụng cạnh tranh trước đây là thiết lập cơ quan điều tra về cạnh tranh thuộc cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia. Điều 50 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định về Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh:

“1. Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh thuộc Ủy ban Cạnh tranh quốc gia, có chức năng điều tra các hành vi vi phạm quy định tại Luật này.

2. Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Thu thập, tiếp nhận thông tin nhằm phát hiện hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh;

b) Tổ chức điều tra vụ việc cạnh tranh;

c) Kiến nghị áp dụng, thay đổi hoặc hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính trong điều tra, xử lý vụ việc cạnh tranh;

d) Thực hiện các biện pháp nghiệp vụ điều tra trong quá trình điều tra phù hợp với quy định của pháp luật;

đ) Nhiệm vụ khác theo phân công của Chủ tịch ủy ban Cạnh tranh quốc gia”.

Cần bàn thêm rằng, khi xác định “Ủy ban Cạnh tranh quốc gia là cơ quan thuộc Bộ Công Thương gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên” (khoản

1 Điều 46 Luật Cạnh tranh năm 2018), nhiều người rất lo ngại về tính chất và khả năng độc lập của cơ quan này khi xử lý các vụ việc cạnh tranh với lý do là nó “thuộc Bộ”. Tác giả cho rằng, xuất phát từ tinh thần nhà nước pháp quyền và kinh nghiệm quốc tế⁽⁹⁾, sự độc lập của một thiết chế không nằm ở chỗ nó thuộc ai mà vấn đề là pháp luật quy định về quyền, nghĩa vụ và cơ chế hoạt động cũng như quan hệ của nó trong hệ thống như thế nào.

Đến lúc này, Dự thảo Nghị định về Cơ quan cạnh tranh quốc gia còn đang được lấy ý kiến, song hy vọng, sắp tới, chúng ta sẽ có một thiết chế cạnh tranh mới có diện mạo và đủ sức mạnh để thực sự là cơ quan cạnh gác cho trật tự cạnh tranh trong kinh tế thị trường□

(1) Xem thêm: Nguyễn Như Phát, “Nghiên cứu pháp luật cạnh tranh trong bối cảnh sửa đổi Luật Cạnh tranh năm 2004”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7/2017.

(2) Chính phủ, Tờ trình số 377/TTr-CP ngày 6/9/2017 về “Dự án Luật Cạnh tranh (sửa đổi)”, tr.2.

(3) Chính phủ, tldd, tr.11.

(4) Bộ Công thương (2017), Báo cáo tổng kết 12 năm thi hành Luật Cạnh tranh, Hồ sơ Dự án Luật Cạnh tranh (sửa đổi), tr.5.

(5) Bộ Công Thương, tldd, tr.43.

(6) Điều 6. Các hành vi bị cấm đối với cơ quan quản lý nhà nước: Cơ quan quản lý nhà nước không được thực hiện những hành vi sau đây để cản trở cạnh tranh trên thị trường: 1. Buộc doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải mua, bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ với doanh nghiệp được cơ quan này chỉ định, trừ hàng hoá, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật; 2. Phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp; 3. Ép buộc các hiệp hội ngành nghề hoặc các doanh nghiệp liên kết với nhau nhằm loại trừ, hạn chế, cản trở các doanh nghiệp khác cạnh tranh trên thị trường; 4. Các hành vi khác cản trở hoạt động kinh doanh hợp pháp của doanh nghiệp.

(7) Bộ Công Thương, tldd, tr.16.

(8) Chính phủ, tldd, tr.9.

(9) Có thể lấy ví dụ, Cục Các ten của Cộng hòa Liên bang Đức, từ khi ra đời luôn là một cơ quan nằm trong Bộ Kinh tế Liên bang. Tuy nhiên, khi hoạt động chuyên môn nó vẫn luôn hoạt động độc lập. Xem: https://www.bundeskartellamt.de/EN/Home/home_node.html, truy cập ngày 27/5/2019.

Nguồn: Tạp chí Nhà nước và Pháp luật - 2019 - số 6 (374) - tr.32-40.

BẢO VỆ TRẺ EM GÁI LÀ NẠN NHÂN CỦA TỘI PHẠM TÌNH DỤC THEO PHÁP LUẬT HÌNH SỰ VIỆT NAM¹

 PGS, TS TRẦN VĂN ĐỘ

-

ThS LÊ THỊ DIỄM HẰNG

Tóm tắt: Bài viết phân tích thực trạng pháp luật hình sự Việt Nam về bảo vệ trẻ em gái là nạn nhân của tội phạm tình dục, chỉ ra những ưu điểm và những vấn đề còn hạn chế trong xây dựng pháp luật, từ đó, đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật hình sự nhằm bảo vệ trẻ em gái là nạn nhân của tội phạm tình dục.

Abstract: The article analyzes the current situation of Vietnam's criminal law on the protection of girls who are victims of sex crimes, points out the advantages and limitations of the law making, and then proposes Solutions to improve the effectiveness of criminal law application to protect girls who are victims of sex crimes.

1. Khái quát về tội phạm tình dục đối với trẻ em gái

Tội phạm tình dục đối với trẻ em gái có thể hiểu là những hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật Hình sự nhằm lôi kéo, ép buộc hoặc dụ dỗ người dưới 18 tuổi là nữ giới vào các hành vi có tính dục. Tội phạm tình dục đã xâm phạm trực tiếp đến quyền bất khả xâm phạm thân thể của phụ nữ nói chung và trẻ em gái nói riêng, trong đó có quyền tự do và an toàn tình dục đã được ghi nhận trong các công ước quốc tế. Tuy nhiên, trẻ em gái lại là đối tượng phổ biến của tội phạm này, bởi trẻ em nhận thức còn hạn chế, không biết việc mình bị xâm hại hoặc lo sợ người thực hiện tội phạm; cũng có thể do sự e ngại của các gia đình có nạn nhân bị xâm hại... dẫn đến không tố cáo hành vi phạm tội. Cùng với đó, hậu quả để lại đối với trẻ em gái

là nạn nhân của tội phạm tình dục cũng nặng nề hơn rất nhiều khi các em chưa phát triển toàn diện về tâm sinh lý, dẫn đến những ảnh hưởng về thể chất cũng như tinh thần, thậm chí có thể ảnh hưởng đến chức năng thai sản cũng như lệch lạc về mặt tâm lý của các em. Đặc biệt, đối với một số quốc gia theo tư tưởng Nho giáo, trong đó có Việt Nam, vấn đề trinh tiết của người phụ nữ có thể ảnh hưởng đến hạnh phúc gia đình của những trẻ em gái bị xâm hại. Do đó, các tội phạm tình dục đối với trẻ em gái phải bị lên án và pháp luật hình sự là một trong những công cụ hiệu quả của Nhà nước trong việc bảo vệ tối đa quyền của các em đặc biệt là trẻ em gái.

2. Một số quy định của quốc tế về bảo vệ trẻ em gái khỏi tội phạm tình dục

Tuyên bố Vienna năm 1993 khẳng định: “Các quyền con người của phụ nữ và trẻ em gái là một bộ phận cấu thành không thể tước đoạt và không thể chia cắt khỏi các quyền phổ cập của con người”. Xuất phát từ những nguyên nhân mang tính lịch sử, định kiến cũng như từ chính đặc điểm về giới mà đa số phụ nữ phải chịu những vi phạm quyền con người cơ bản của mình, trong đó có quyền về tự do tình dục. Trẻ em gái là một trong những đối tượng được hưởng đầy đủ các quyền của phụ nữ, trong đó có quyền tự do và an toàn tình dục. Đồng thời, các em còn được thụ hưởng những quyền đặc thù của trẻ em. Những văn kiện pháp lý cơ bản quy định quyền của trẻ em gái nói chung và quyền về tự do và an toàn tình dục của các em, có thể kể đến như: Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người năm 1948; Công ước Xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ năm 1979 (CEDAW); Công ước về Quyền trẻ em của Liên Hợp Quốc năm 1989 (UNCRC). Điều 26 Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người đã khẳng định “Bà mẹ và trẻ em được đảm bảo chăm sóc và giúp đỡ đặc biệt”. Cụ thể hóa nội dung này, Công ước CEDAW và UNCRC đã ghi nhận và bảo đảm quyền của phụ nữ cũng như trẻ em bao gồm cả quyền về tình dục.

Theo Điều 2(e), Công ước CEDAW kêu gọi các quốc gia thành viên thực hiện tất cả những biện pháp thích hợp nhằm loại bỏ sự phân biệt đối xử đối với phụ nữ - là bất kỳ sự phân biệt, loại bỏ, hạn chế nào được đưa ra trên cơ sở giới tính, phương hại hoặc vô hiệu hóa việc công nhận, thụ hưởng hoặc thi hành quyền của phụ nữ⁽²⁾. Như Ủy ban Loại bỏ sự phân biệt đối xử với phụ nữ đã giải thích, định nghĩa này cũng bao gồm “bạo lực dựa trên giới tính... bao gồm hành vi gây ra tổn thương hoặc sự chịu đựng về thể chất, tinh thần hoặc tình dục...”⁽³⁾. Điều 2 của Tuyên bố loại bỏ bạo lực đối với phụ nữ được Liên Hợp Quốc ban hành năm 1993 thì bạo lực đối với phụ nữ có thể được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm nhưng không giới hạn, bởi những yếu tố bạo lực tâm lý, tình dục, thân thể xảy ra trong gia đình, cộng đồng hoặc do Nhà nước phạm phải hoặc làm ngơ bất kì xảy ra khi nào... Mặc dù các quy định của Công ước CEDAW không công khai đề cập đến bạo lực, Ủy ban Loại bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ đã giải thích các điều 2, 5, 11, 12 và 16 Công ước CEDAW⁽⁴⁾ là yêu cầu các quốc gia thành viên “hành động bảo vệ phụ nữ chống lại bạo lực dưới mọi hình thức xảy ra trong gia đình, nơi làm việc hoặc trong bất kỳ lĩnh vực nào của đời sống xã hội”⁽⁵⁾. Hay ngay trực tiếp tại Điều 6 của Công ước CEDAW cũng khẳng định: “Các nước tham gia công ước phải áp dụng mọi biện pháp thích hợp kể cả biện pháp lập pháp để loại bỏ mọi hình thức buôn bán phụ nữ và bóc lột mại dâm phụ nữ”.

Công ước UNCRC, ngược lại, quy định rất rõ và trực tiếp về hành vi bảo vệ trẻ em khỏi những hành vi xâm hại tình dục. Tại khoản 1 Điều 19 Công ước quy định rõ: “Các quốc gia thành viên phải thực hiện mọi biện pháp lập pháp, hành pháp, xã hội và giáo dục thích hợp để bảo vệ trẻ em khỏi mọi hình thức bạo lực về thể xác hoặc tinh thần, gây tổn thương hay xúc phạm, bỏ mặc hoặc sao nhãng trong sự chăm sóc, ngược đãi hoặc bóc lột, gồm cả sự xâm phạm về tình dục...”. Hay cụ thể hơn Điều 34 Công ước quy định: “Các quốc gia thành viên cam kết bảo vệ trẻ em trước mọi hình thức bóc lột và lạm dụng tình dục...”.

Các hành vi bóc lột và lạm dụng tình dục có thể là: Xúi giục hoặc ép buộc trẻ em tham gia bất kì hoạt động tình dục trái pháp luật; sử dụng có tính chất bóc lột trẻ em trong mại dâm hoặc trong các cuộc biểu diễn hay tài liệu khiêu dâm.

Nghị định thư không bắt buộc liên quan đến phòng chống buôn bán, mại dâm và khiêu dâm trẻ em năm 2000 là những sự bổ sung cần thiết, là căn cứ pháp lý quan trọng trong việc bảo vệ trẻ em chống lại sự xâm hại. Nghị định thư đòi hỏi các quốc gia thành viên phải có biện pháp cụ thể để nghiêm cấm và phải tội phạm hóa các hành vi mua bán trẻ em, mại dâm trẻ em và khiêu dâm trẻ em.

3 **Bảo vệ trẻ em gái là nạn nhân của tội phạm tình dục bằng pháp luật hình sự Việt Nam**

Việc bảo vệ trẻ em nói chung và trẻ em gái nói riêng ngày càng được pháp luật hình sự Việt Nam hoàn thiện từ Bộ luật Hình sự năm 1985, 1999 và nay là Bộ luật Hình sự năm 2015 được sửa đổi, bổ sung năm 2017 (Bộ luật Hình sự năm 2015).

Bộ luật Hình sự năm 2015 là cơ sở pháp lý hình sự duy nhất xác định những hành vi nguy hiểm được xem là tội phạm tình dục và hình phạt có thể áp dụng đối với người thực hiện hành vi này. So với Bộ luật Hình sự năm 1999, Bộ luật Hình sự năm 2015, đối với nạn nhân là trẻ em, đã tội phạm hóa nhiều hành vi mới, phân hóa hình phạt và khung hình phạt theo từng nhóm tuổi trẻ em là nạn nhân. Đặc biệt, đối với các tội xâm hại tình dục người dưới 18 tuổi, Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP ngày 01/10/2019 hướng dẫn áp dụng một số quy định tại các điều 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147 của Bộ luật Hình sự và việc xét xử vụ án xâm hại tình dục người dưới 18 tuổi (Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP). Đây là một trong những văn bản hướng dẫn đầu tiên của Bộ luật Hình sự năm 2015 được Tòa án nhân dân tối cao ưu tiên ban hành đã giải quyết nhiều vấn đề còn tranh luận về nhóm tội phạm này, nhất là khi trước đây, cả trong Bộ luật Hình sự năm 1985 và Bộ luật

Hình sự năm 1999 không có văn bản hướng dẫn nào quy định trực tiếp về nhóm tội phạm này mà vẫn phải áp dụng Bản Tổng kết và hướng dẫn đường lối xét xử tội hiếp dâm và một số tội phạm khác về mặt tình dục số 329-HS2 của Tòa án nhân dân tối cao từ năm 1967. Qua đó, chính sách bảo vệ trẻ em là nạn nhân càng được thể hiện rõ nét.

Bộ luật Hình sự năm 2015 không sử dụng thuật ngữ trẻ em, tuy nhiên, như đã trình bày, trong phạm vi bài viết, nhóm tác giả nghiên cứu khái niệm trẻ em theo chuẩn mực pháp luật quốc tế, nên trẻ em ở đây được hiểu là người dưới 18 tuổi⁽⁶⁾. Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định về các hành vi xâm hại tình dục người dưới 18 tuổi (bao gồm cả trẻ em gái) tại: (i) Các tội mà phạm tội đối với người dưới 18 tuổi là tình tiết định tội, gồm: Điều 142 - Tội hiếp dâm người dưới 16 tuổi; Điều 144 - Tội cưỡng dâm người từ đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi; Điều 145 - Tội giao cấu hoặc thực hiện hành vi quan hệ tình dục khác với người từ đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi; Điều 146 - Tội dâm ô đối với người dưới 16 tuổi; Điều 147 - Tội sử dụng người dưới 16 tuổi vào mục đích khiêu dâm; Điều 329 - Tội mua dâm người dưới 18 tuổi; (ii) Các tội phạm tình dục mà phạm tội đối với người dưới 18 tuổi là tình tiết định khung tăng nặng gồm: Khoản 4 Điều 141 - Tội hiếp dâm; khoản 4 Điều 143 - Tội cưỡng dâm.

Đặc điểm chung của nhóm các tội phạm này, trước hết, là dấu hiệu khách thể. Cụ thể, những hành vi trên đã xâm phạm đến quyền được tôn trọng nhân phẩm, danh dự và quyền bất khả xâm phạm về tình dục của trẻ em, trong đó có trẻ em gái. Mặc dù trong các tội phạm trên, có những hành vi được thực hiện khi có sự đồng ý của nạn nhân, tuy nhiên, với quan điểm của nhà làm luật, với trẻ em độ tuổi dưới 18 tuổi, “là những người sống phụ thuộc và chưa phát triển đầy đủ về mặt thể chất... và các hoạt động tình dục mà chúng không thực sự hiểu đầy đủ hoặc không có khả năng đưa ra sự đồng ý một cách có hiểu biết”⁽⁷⁾, nên thực hiện hành vi quan hệ tình dục, dù thuận tình, có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe. Ngoài ra, “việc coi cơ thể con người như hàng hóa là sự chà đạp

ngghiêm trọng nhân phẩm và mang tính bóc lột họ”⁽⁸⁾, đặc biệt với phụ nữ và trẻ em, do đó, hành vi mua dâm trẻ em được các công ước quốc tế khuyến nghị cần trấn áp.

Về mặt khách quan, do tính nguy hiểm của những hành vi tình dục này nên khi xây dựng cấu thành các tội phạm này, nhà làm luật chỉ quy định dấu hiệu hành vi, không quy định dấu hiệu hậu quả.

Một điểm chung nữa của nhóm tội phạm này là hình thức lỗi. Đối với nhóm tội phạm này, có thể xác định người phạm tội có lỗi cố ý. Cụ thể ở đây, người phạm tội nhận thức rõ được hành vi của mình có tính chất nguy hiểm cho xã hội; thấy trước hậu quả mà hành vi của mình có thể gây ra cho trẻ em và mong muốn hoặc có ý thức để mặc cho hậu quả đó xảy ra. Tuy nhiên, một vấn đề đang gây tranh luận là khi định tội đối với các tội này, chủ thể của tội phạm có bắt buộc biết hay không tuổi của nạn nhân. Theo ý kiến của nhóm tác giả, trong trường hợp người phạm tội giao cấu hoặc thực hiện hành vi quan hệ tình dục khác với người dưới 18 tuổi, dù thuận tình và không biết được độ tuổi của nạn nhân thì vẫn xác định đây là lỗi cố ý, cụ thể là cố ý gián tiếp khi người đó “trên cơ sở chấp nhận dấu hiệu nhất định của hành vi phạm tội, trong đó có hậu quả thiệt hại của hành vi”⁽⁹⁾. Có thể như vậy vì, người thực hiện hành vi tình dục với trẻ em có thể biết rõ độ tuổi của nạn nhân hoặc cũng có thể không biết nhưng chấp nhận khả năng quan hệ đó xảy ra.

Các tội phạm tình dục đối với trẻ em, được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015 có thể chia thành các nhóm: Các tội phạm hiếp dâm, các tội phạm cưỡng dâm, các tội phạm tình dục có sự thuận tình của nạn nhân và các tội phạm tình dục không nhằm mục đích giao cấu hoặc các hành vi quan hệ tình dục khác.

Đáng chú ý, tại Bộ luật Hình sự năm 2015 đã bổ sung “thực hiện hành vi quan hệ tình dục khác” đối với các tội phạm tình dục có xâm nhập. Đây là hành vi của người cùng giới tính hay khác giới tính sử dụng bộ phận sinh dục nam,

bộ phận khác trên cơ thể (ví dụ, ngón tay, ngón chân, lưỡi...), dụng cụ tình dục xâm nhập vào bộ phận sinh dục nữ, miệng, hậu môn của người khác với bất kỳ mức độ xâm nhập nào, bao gồm một trong các hành vi sau đây: Đưa bộ phận sinh dục nam xâm nhập vào miệng, hậu môn của người khác; hoặc dùng bộ phận khác trên cơ thể như ngón tay, ngón chân, lưỡi..., dụng cụ tình dục xâm nhập vào bộ phận sinh dục nữ, hậu môn của người khác⁽¹⁰⁾. Việc bổ sung này là cần thiết khi hiện nay có nhiều hành vi tình dục khác với khái niệm giao cấu cũng như cách hiểu về tình dục như chúng tôi đã phân tích.

Đối với Tội dâm ô đối với người dưới 16 tuổi, trước khi có Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP ngày 01/10/2019 của Hội đồng Thẩm phán hướng dẫn áp dụng một số quy định tại các Điều 141,142,143,144, 145,146,147 của Bộ luật Hình sự và việc xét xử vụ án xâm hại tình dục người dưới 18 tuổi (Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP) thì việc tội phạm hóa hành vi quan hệ tình dục khác của luật dẫn đến nhiều chuyên gia e ngại sẽ có sự nhầm lẫn giữa hành vi này và hành vi dâm ô. Tuy nhiên, khoản 3 Điều 3 Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP đã giải thích rõ khái niệm dâm ô để giải quyết các vấn đề về lý luận và thực tiễn đặt ra từ trước đến nay. Ngoài ra, Bộ luật Hình sự năm 2015 tội phạm hóa hành vi sử dụng người dưới 16 tuổi vào mục đích khiêu dâm (Điều 147). Theo đó, người phạm tội có thủ đoạn lôi kéo, dụ dỗ, ép buộc người dưới 16 tuổi trình diễn khiêu dâm hoặc trực tiếp chứng kiến việc trình diễn khiêu dâm. Hai hành vi này được giải thích cụ thể tại khoản 4 và khoản 6 Điều 3 Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP. Sự bổ sung này vừa phù hợp với thực tiễn, đồng thời cũng nội luật hóa các quy định trong các văn kiện quốc tế về trẻ em mà Việt Nam tham gia.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, vẫn còn một số hạn chế liên quan đến các quy định của pháp luật đã làm hạn chế “sức mạnh” của Bộ luật Hình sự năm 2015 trong bảo vệ trẻ em gái nói riêng và trẻ em cũng như phụ nữ nói chung là nạn nhân của các tội phạm tình dục, có thể kể đến:

Một là, những hướng dẫn về khái niệm hành vi khách quan của một số tội phạm trong luật vẫn còn mang hơi hướng của Bản Tổng kết và hướng dẫn đường lối xét xử tội hiệp dâm và một số tội phạm khác về mặt tình dục số 329-HS2 của Tòa án nhân dân tối cao từ năm 1967. Ví dụ như, khái niệm về giao cấu, dâm ô... Theo quan điểm của chúng tôi, rõ ràng giao cấu là một dạng của hành vi quan hệ tình dục, có thể nó có tính phổ biến nên chúng ta vẫn duy trì thuật ngữ này trong luật, tuy nhiên, nó dẫn đến những vấn đề về cách giải thích và cách hiểu của Việt Nam khác với nhiều quan điểm lập pháp của các quốc gia trên thế giới, khác với khái niệm về tình dục cũng như gây ra sự rườm rà trong xây dựng luật. Hơn nữa, việc bổ sung hành vi quan hệ tình dục khác để phân biệt với hành vi dâm ô, mặc dù Nghị quyết số 06/2019/HQ-HĐTP đã hướng dẫn nhưng trên thực tế để phân biệt vẫn sẽ rất khó khăn. Trong khi đó, nếu đơn giản hơn, chúng ta mở rộng khái niệm giao cấu bao gồm cả các hành vi quan hệ tình dục khác như hiện nay, giống như một số nước như Hoa Kỳ, Singapore⁽¹¹⁾... hoặc “tình dục có xâm nhập” theo thuật ngữ trung lập về giới và bao gồm mọi hình thức xâm nhập (qua âm đạo, hậu môn và miệng) bằng bất kỳ bộ phận nào trên cơ thể hoặc đồ vật⁽¹²⁾ thì sẽ thống nhất trong cách hiểu cũng như quy định pháp luật hơn rất nhiều.

Hai là, hiện nay, đối với các tội phạm hiệp dâm, về thái độ của phạm nhân đối với hành vi vẫn là “trái ý muốn”. Dẫn đến thực tế, để chứng minh như thế nào là trái ý muốn thì cơ quan điều tra lại rất khó khăn và phải khai thác từ nạn nhân. Từ đó, đặt gánh nặng chứng minh tội phạm lên nạn nhân⁽¹³⁾ và khiến nạn nhân bị “nạn nhân hóa” một lần nữa khi phải liên tục tiếp nhận những câu hỏi nhạy cảm trong quá trình tiến hành tố tụng và phải nhắc đi nhắc lại rất nhiều lần. Hiện nay, nhiều quốc gia trên thế giới như Canada, Đức... và ngay cả trong một số văn kiện pháp lý quốc tế đã ghi nhận quy tắc “No means No” - Không là “Không”, nghĩa là chỉ cần nạn nhân đã bày tỏ sự không đồng ý mà người phạm tội vẫn thực hiện hành vi, thì hoàn toàn có thể cấu thành tội phạm⁽¹⁴⁾. Quy định

như vậy sẽ hạn chế được những khó khăn hiện nay của cơ quan điều tra.

Ba là, hành vi tình dục, như khái niệm chúng tôi đã nêu cũng như cách hiểu trên thế giới hiện nay, bao gồm ba dạng: Tiếp xúc, nghe, nhìn. Tuy nhiên, theo hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao như hiện nay, như khái niệm dâm ô, mới chỉ làm rõ được hành vi tình dục dưới dạng tiếp xúc mà hoàn toàn đang bỏ trống hai dạng còn lại là nghe, nhìn. “Hành vi tình dục trong dâm ô không chỉ là hành vi tiếp xúc cơ học như sờ, bóp, day... mà còn có hành vi tiếp xúc cơ học như nghe, nhìn trực tiếp hoặc qua phương tiện truyền thông, internet các hình ảnh tính dục trần trụi, đồi trụy; buộc nạn nhân lõa thể, chát sex... Cũng có ý kiến cho rằng, các hành vi tình dục không tiếp xúc mang tính dâm ô trên có thể xử lý về tội truyền bá văn hóa phẩm đồi trụy; tuy nhiên, thông thường hành vi truyền bá phải ở mức độ nhất định mới cấu thành tội phạm. Hơn nữa, một số hành vi tình dục như buộc nạn nhân nhìn thân hình lõa thể; buộc nạn nhân phải lõa thể (chưa phải là khiêu dâm) thì chưa được quy định cấm trong Bộ luật Hình sự. Điều này không đáp ứng yêu cầu bảo vệ nhân phẩm, sự phát triển bình thường và an toàn tình dục cho trẻ em⁽¹⁵⁾”. Do đó, giải thích về khái niệm dâm ô hiện nay không bao quát hết được các hành vi thực tế cũng như không phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế hiện nay.

4. Một số vấn đề trao đổi và kiến nghị nâng cao hiệu quả bảo vệ trẻ em

● gái là nạn nhân của tội phạm tình dục bằng pháp luật hình sự

Một là, cần có sự thống nhất về độ tuổi của trẻ em, theo đó cần thay đổi Luật Trẻ em năm 2016 theo hướng coi trẻ em là người dưới 18 tuổi để phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.

Hai là, trên cơ sở nâng độ tuổi trẻ em, nên mở rộng đối tượng tác động của một số tội như tội dâm ô người dưới 16 tuổi hoặc tội sử dụng người dưới 16 tuổi vào mục đích khiêu dâm thành người dưới 18 tuổi để bảo vệ tối đa quyền của nhóm người này. Ngoài ra, tại khoản 4 Điều 141 và khoản 4 Điều 143 nên

được đưa về gộp về Điều 142 và Điều 144 và sửa tên điều luật thành Điều 142 - Tội hiếp dâm người dưới 18 tuổi và Tội cưỡng dâm người dưới 18 tuổi.

Ba là, cần chuyển tội mua dâm người dưới 18 tuổi (Điều 329) từ Chương XXI - Các tội xâm phạm an toàn công cộng, trật tự công cộng về Chương XIV - Các tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm của con người. Mặc dù hành vi này có xâm phạm đến trật tự công cộng nhưng khách thể chính của nhóm tội phạm này vẫn là quyền về tự do tình dục của con người. Mặt khác, nên đổi tên tội thành Tội mua dâm người từ đủ 13 tuổi đến dưới 18 tuổi để phù hợp với cách thức đặt tội danh của các tội phạm khác.

Bốn là, cần xem lại chế tài của một số tội phạm để đồng bộ với việc mở rộng phạm vi các Tội hiếp dâm người dưới 18 tuổi, Tội cưỡng dâm người từ đủ 13 đến dưới 16 tuổi, Tội giao cấu hoặc thực hiện quan hệ tình dục khác với người từ đủ 13 đến dưới 16 tuổi.

Năm là, cần có thêm những hướng dẫn áp dụng các tội phạm tình dục nói chung, tội phạm tình dục đối với trẻ em nói riêng... Hướng đến trong tương lai cần tiếp tục sửa đổi Bộ luật Hình sự năm 2015 để phù hợp và tiệm cận hơn với thế giới như: Mở rộng khái niệm giao cấu, dâm ô; thay đổi tình tiết “trái ý muốn” thành “không đồng ý” của nạn nhân□

Chú thích:

(1) Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học về “Bảo vệ phụ nữ bằng hệ thống tư pháp hình sự Việt Nam” của Trường Đại học Luật Hà Nội.

(2) Điều 1 Công ước Loại bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ năm 1979.

(3) Bình luận chung số 19 (Bạo lực chống lại phụ nữ), Tập hợp Bình luận chung của Liên Hợp Quốc, tr.216, đoạn 6.

(4) Tòa án nhân dân tối cao, Quyền con người trong thi hành công lý (Sổ tay về quyền

con người dành cho thẩm phán, công tố viên và luật sư), Nxb. Lao động - Xã hội, 2010, tr.320.

(5) Kiến nghị chung số 12 (Bạo lực chống lại phụ nữ), Tập hợp Bình luận chung của Liên Hợp Quốc, tr.209.

(6) Theo chúng tôi, cách tiếp cận của Bộ luật Hình sự năm 2015 gần với chuẩn mức quốc tế hơn là với Luật Trẻ em năm 2015.

(7) Danya Glaser and Stephen Frosh (1993), *Child sexual abuse, England* trích trong tài liệu: Viện Gia đình và Giới (2008), *Tổng quan nghiên cứu về tình trạng xâm hại tình dục trẻ em ở Việt Nam trong những năm gần đây*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội, tr.3.

(8) Tatjana Hörnle and Mordechai Kremnitzer (2011), “Human dignity as a protected interest in criminal law”, *Israel Law Review*, Vol.44, pp.143-167, p.153.

(9) GS.TS. Nguyễn Ngọc Hòa (2015), *Tội phạm và cấu thành tội phạm*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr.127.

(10) Khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP.

(11) Xem: Lê Thị Diễm Hằng (2016), *Các tội xâm phạm tình dục trẻ em - So sánh pháp luật hình sự Việt Nam với pháp luật hình sự của một số nước*, Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

(12) Bộ Tư Pháp và Unicef (2021), *Bạo lực với trẻ em: Phân tích Bộ luật Hình sự và Bộ luật Tố tụng hình sự (Dự thảo)*, Hà Nội, tr.16.

(13) Nguyễn Thị Bình (2021), *Bảo vệ quyền con người bằng quy định về các tội xâm phạm tình dục trong luật hình sự Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.170.

(14) Xem: Elaine Gunnison, Frances P. Bernat, Lynne Goodstein (2017), *Women, Crime, and Justice: Balancing the Scales*, Wiley Blackwell, Singapore.

(15) Trần Văn Độ, *Các tội phạm về tình dục đối với trẻ em - pháp luật, thực tiễn và một số giải pháp*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Nâng cao chất lượng tranh tụng của kiểm sát viên đối với các tội xâm hại sức khỏe, danh dự nhân phẩm phụ nữ và trẻ em”. UNODC, JICA và Trường Đại học Kiểm sát, 08/2019, tr.8.

Nguồn: Tạp chí Dân chủ và pháp luật - 2021 - số 8 (353) - tr.49-54.

KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN THEO LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG 2018 - NHỮNG THUẬN LỢI VÀ KHÓ KHĂN*

 **PGS, TS VŨ THỊ HOÀI PHƯƠNG**

Học viện Chính trị khu vực I

Tóm tắt: Kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn thông qua thực hiện pháp luật là một trong những công cụ quan trọng góp phần tăng cường tính minh bạch của bộ máy nhà nước, sự liêm chính của người có chức vụ, quyền hạn. Thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn đã thu được nhiều kết quả với những thuận lợi và khó khăn nhất định. Trong công cuộc đấu tranh, phòng, chống tham nhũng, tìm ra những thuận lợi, khó khăn để từ đó nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn là nhiệm vụ quan trọng ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Kiểm soát tài sản, thu nhập; người có chức vụ, quyền hạn; Luật Phòng, chống tham nhũng.

1 Thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong phòng, chống tham nhũng

Pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm mục đích quản lý, theo dõi, nhận biết, đánh giá được

biến động, nguồn gốc tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, qua đó áp dụng hoặc đề nghị áp dụng biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý người có chức vụ, quyền hạn lợi dụng chức vụ, quyền hạn có hành vi tham nhũng và xử lý tài sản bất minh. Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn (ở cả khu vực công và tư) được thực hiện thông qua kê khai, giải trình, xác minh tài sản, thu nhập, kiểm soát quà tặng, kiểm soát thông qua chính sách thuế thu nhập thanh toán không dùng tiền mặt... Thời gian qua, quá trình thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập, của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam đã thu được những kết quả nhất định.

Kết quả kiểm soát thực hiện kê khai, công khai, quản lý bản kê khai và xác minh tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn: Tổng kết 10 năm thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng, từ năm 2007 đến năm 2016, tỷ lệ kê khai tài sản, thu nhập đúng thời hạn đã đạt 99,5%, công khai đạt tỷ lệ 98,3%. Qua 10 năm đã xác minh được 4.859 trường hợp, phát hiện, xử lý kỷ luật 17 người kê khai tài sản không trung thực. Ngoài ra, còn có 70 người bị xử lý kỷ luật do vi phạm quy định về tổ chức thực hiện việc kê khai tài sản, thu nhập⁽¹⁾.

Trong năm 2017: Số người đã kê khai tài sản, thu nhập là 1.113.422 người; đạt tỷ lệ 99,8% so với số người phải kê khai. Số bản kê khai đã công khai là 1.111.818, đạt tỷ lệ 99,8% so với số bản đã kê khai. Có 78 người được xác minh tài sản, thu nhập. Qua việc xác minh tài sản, thu nhập của cơ quan có thẩm quyền, phát hiện và xử lý 05 trường hợp vi phạm về kê khai tài sản, thu nhập⁽²⁾.

Trong năm 2018: Số người đã kê khai tài sản, thu nhập trong năm là 1.136.902 người, đạt tỷ lệ 99,8% so với số người phải kê khai; số bản kê khai đã công khai là 1.134.685, đạt tỷ lệ 99,8% so với số bản đã kê khai; có 44 người

thuộc diện kê khai được xác minh tài sản, thu nhập. Qua việc xác minh tài sản, thu nhập, cơ quan có thẩm quyền đã phát hiện 06 trường hợp vi phạm (năm 2016 phát hiện 05 trường hợp vi phạm). Đã xử lý kỷ luật 04 trường hợp, kiểm điểm 01 trường hợp, đang xem xét xử lý kỷ luật 01 trường hợp⁽³⁾.

Kết quả kiểm soát việc nộp lại quà tặng: Tổng kết 10 năm thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng, có 879 cán bộ, công chức nộp lại quà tặng với tổng giá trị 3,3 tỷ đồng; có 10 trường hợp vi phạm được phát hiện và xử lý⁽⁴⁾. Cụ thể:

Năm 2015, có 23 người đã nộp lại quà tặng với số tiền là 489 triệu đồng⁽⁵⁾. Năm 2016, chưa phát hiện trường hợp nào vi phạm quy định về nộp lại quà tặng⁽⁶⁾.

Năm 2017, số người nộp lại quà tặng cho đơn vị là 29 người với giá trị quà tặng là 528 triệu đồng. Việc nhận, sử dụng xe ô tô do doanh nghiệp biếu, tặng và sử dụng 02 nhà ở của doanh nghiệp đã được chấn chỉnh, khắc phục, những trường hợp vi phạm bị xử lý kỷ luật, kể cả cán bộ cấp cao⁽⁷⁾.

Năm 2018, đã có 25 trường hợp nộp lại quà tặng với tổng giá trị là 451,5 triệu đồng⁽⁸⁾.

Kết quả kiểm soát về thanh toán không dùng tiền mặt: Năm 2014 là năm thực hiện Đề án đẩy mạnh thanh toán không dùng tiền mặt tại Việt Nam giai đoạn 2013-2015. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã chỉ đạo các tổ chức cung ứng dịch vụ thanh toán mở rộng mạng lưới đầu tư cơ sở vật chất, máy rút tiền tự động, máy thanh toán dùng thẻ trong cả nước (POS), kết nối hệ thống máy ATM của các ngân hàng đảm bảo an toàn, thuận tiện cho người nhận lương qua tài khoản; triển khai và xây dựng đề án không dùng tiền mặt ở nông thôn.

2 • **Thuận lợi và khó khăn khi thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn**

2.1. Những thuận lợi

Những năm qua, quá trình thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng gặp nhiều thuận lợi, là tác động tích cực cho những thành công của biện pháp này trong phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

Một là, những chủ trương, chính sách kiên quyết của Đảng trong phòng chống tham nhũng

Những năm qua, Đảng đã ban hành nhiều chỉ thị, nghị quyết để lãnh đạo cuộc đấu tranh, phòng, chống tham nhũng như Nghị quyết số 14/NQ/TW ngày 15/5/1996 về quan điểm, chỉ đạo và một số giải pháp để đấu tranh chống tham nhũng của Bộ Chính trị khoá VII; Nghị quyết số 04/NQ;TW ngày 21/8/2006 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí; Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng; Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI và đặc biệt Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng đều nhấn mạnh nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng. Đại hội chỉ rõ: “các cấp ủy đảng, trước hết là người đứng đầu cấp ủy, chính quyền, và toàn bộ hệ thống chính trị phải kiên quyết phòng, chống tham nhũng... phải chủ động phòng ngừa, không để xảy ra tham nhũng, lãng phí; xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi tham nhũng lãng phí, bao che, dung túng tiếp tay cho tham nhũng... ngăn cản việc chống tham nhũng, lãng phí”⁽⁹⁾.

Hai là, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật phòng chống tham nhũng nói riêng ngày càng hoàn thiện

Những năm vừa qua, kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn được cụ thể hóa trong nhiều văn bản như Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020, Luật Phòng, chống tham

những năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2012), Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, Nghị định số 78/2013/NĐ-CP của Chính phủ về minh bạch tài sản, thu nhập, Quyết định số 64/2007/QĐ-CP của Chính phủ ban hành Quy chế về việc tặng quà, nhận quà tặng và nộp lại quà tặng của cơ quan, tổ chức, đơn vị có sử dụng ngân sách nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức, Chỉ thị số 20/2007/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc trả lương qua tài khoản cho các đối tượng hưởng lương từ ngân sách nhà nước, Quyết định số 2545/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển thanh toán không dùng tiền mặt tại Việt Nam giai đoạn 2016-2020...

Ba là, tổ chức bộ máy nhà nước đang được tinh gọn, sắp xếp lại theo hướng hoàn thiện

Hiến pháp năm 2013 và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước tạo cơ sở cho quá trình xây dựng, thực hiện quyền lực nhà nước, đảm bảo hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, kiểm soát quyền lực nhà nước và hoàn thiện bộ máy nhà nước.

Ngoài ra, các yếu tố khác như *truyền thống lịch sử, đạo đức, tinh thần đoàn kết dân tộc, trình độ dân trí...* cũng ngày được nâng cao là những thuận lợi tác động lớn đến công cuộc phòng, chống tham nhũng của Đảng và Nhà nước Việt Nam thời gian qua.

2.2. Những khó khăn

Mặc dù quá trình thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam có nhiều thuận lợi và cũng đã thu được nhiều kết quả tích cực, tuy nhiên, việc thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở Việt Nam hiện nay vẫn gặp phải một số khó khăn nhất định:

Một là, khó khăn từ cách thức, cơ chế tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước

Về bản chất, tham nhũng là sự lạm dụng quyền lực nhà nước từ những vị trí có quyền lực để tham nhũng. Hiện nay, thể chế, tổ chức bộ máy và việc tổ chức thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực của Nhà nước còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Quá trình đổi mới, tinh gọn, sắp xếp bộ máy nhà nước dù đã thu được những kết quả nhất định, nhưng về cơ bản bộ máy nhà nước vẫn còn chồng chéo, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của một số cơ quan nhà nước còn chòng chẹo, dẫn đến triệt tiêu hiệu lực kiểm soát nhau. Đó chính là kẽ hở dẫn đến lạm dụng quyền lực nhà nước, gây khó khăn, cản trở cho việc tổ chức thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Hai là, khó khăn từ chính hệ thống pháp luật

Hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về phòng, chống tham nhũng, kiểm soát tài sản, thu nhập nói riêng chưa đáp ứng yêu cầu về tính thống nhất, đồng bộ, hoàn thiện. Nhiều văn bản pháp luật cùng quy định và chưa thống nhất về cơ chế tổ chức thực hiện. Các quy định về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ còn mang tính hình thức, chưa đảm bảo tính khả thi. Đây chính là khó khăn lớn cho thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn.

Ba là, khó khăn từ yếu tố hội nhập quốc tế

Cùng với tác động tích cực của hội nhập quốc tế thì tham nhũng với nhiều hành vi ngày càng tinh vi hơn, phức tạp hơn cũng đang thách thức công cuộc phòng, chống tham nhũng của Việt Nam. Nhiều mảnh khóc lẩn tránh pháp luật kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ cũng được các chủ thể tham nhũng khai thác tối đa thông qua kênh hợp tác quốc tế, hiện tượng rửa tiền ngoài

biên giới quốc gia cũng khá phổ biến, chính vì vậy, kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ngày càng vấp phải những khó khăn không dễ giải quyết.

Bốn là, khó khăn từ ý thức pháp luật của những người có chức vụ, quyền hạn

Việc kê khai tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn hiện nay vẫn chỉ dựa vào ý thức tự giác, chưa có cơ chế kiểm tra, xác nhận, chưa quy định giải trình tăng, giảm tài sản, thu nhập, bản kê khai tài sản, thu nhập được quản lý theo chế độ quản lý hồ sơ cán bộ, do vậy rất khó phát giác những tài sản có nguồn gốc từ hành vi tham nhũng; bản kê khai chỉ được sử dụng để xác minh khi bổ nhiệm hoặc có đơn tố cáo, chưa có quy định xử lý người và tài sản kê khai gian dối nên chưa tạo ra sự răn đe, ngăn ngừa tham nhũng. Vì vậy, trong quá trình thực hiện pháp luật về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, cần chú ý đến ý thức của chính những người có chức vụ, quyền hạn.

3 Một số giải pháp khắc phục khó khăn trong thực hiện pháp luật về kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn

Để thực hiện hiệu quả pháp luật về kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ quyền hạn, đòi hỏi phải giải quyết tất cả những khó khăn trên một cách triệt để trong một cơ chế đồng bộ theo đó cần tập trung vào một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, kịp thời hoạch định các chủ trương chính sách đúng đắn của Đảng về kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ

Đảng cần bám sát tình hình thực tiễn trong công tác cán bộ, đặc biệt trong quản lý người có chức vụ, quyền hạn để đề ra các chính sách phù hợp, kịp thời. Đây chính là cơ sở chính trị quan trọng cho việc thực hiện kiểm soát thu nhập,

tài sản của người có chức vụ, quyền hạn.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về kiểm soát tài sản, thu nhập trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và các văn bản liên quan

Khắc phục sự mâu thuẫn, thiếu đồng bộ giữa các văn bản pháp luật liên quan trong phòng, chống tham nhũng. Một số nội dung của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cần sửa đổi và quy định chi tiết, cụ thể hơn nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả kiểm soát tài sản thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn như về nội dung kê khai tài sản, thu nhập; đối tượng có nghĩa vụ kê khai; tài sản, thu nhập phải kê khai và tần suất kê khai; công khai bản kê khai; chế tài xử lý kê khai không trung thực; xác minh tài sản, thu nhập; xử lý tài sản không giải trình được nguồn gốc...

Thứ ba, tiếp tục xây dựng hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, đảm bảo bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy nhà nước và xây dựng cơ chế phối hợp trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, khắc phục tình trạng lạm dụng quyền lực nhà nước để tạo cơ hội tham nhũng.

Bên cạnh đó, xây dựng thể chế và hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế đáp ứng yêu cầu nền kinh tế thị trường: Hoàn thiện môi trường pháp lý làm cơ sở và đảm bảo cơ chế vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong điều kiện Việt Nam.

Thứ tư, nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân, đặc biệt là những người có chức vụ, quyền hạn

Đây là nhiệm vụ quan trọng tiếp tục được thực hiện thường xuyên và lâu dài. Nhà nước cần có chính sách, biện pháp cụ thể trong giáo dục nhằm nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân, đảm bảo mọi đối tượng trong xã hội, đặc biệt những người có chức vụ, quyền hạn luôn có ý thức tôn trọng và thực hiện

pháp luật nói chung, pháp luật phòng, chống tham nhũng nói riêng.

Thứ năm, tăng cường hợp tác quốc tế trong xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật về kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn. Đặc biệt, học tập kinh nghiệm về kiểm soát thu nhập, tài sản của các quốc gia có đặc điểm tương đồng để vận dụng phù hợp trong điều kiện Việt Nam hiện nay□

Bài viết là kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cơ sở mã số CS.05-20: “Kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”.

Chú thích:

- (1) Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22/9/2016 của Chính phủ về tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng.
- (2) Báo cáo số 152/BC-TTCP ngày 29/01/2018 của Thanh tra Chính phủ về *Tổng kết công tác năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của ngành Thanh tra.*
- (3) Báo cáo số 481/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2018.
- (4) Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22/9/2016 của Chính phủ về tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng.
- (5) Báo cáo số 516/BC-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2015.
- (6) Báo cáo số 419/BC-CP ngày 17/10/2016 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2016.
- (7) Báo cáo số 152/BC-TTCP ngày 29/01/2018 của Thanh tra Chính phủ về tổng kết công tác năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của ngành Thanh tra.
- (8) Báo cáo số 481/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2018.
- (9) Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, tr.50.

Nguồn: Tạp chí Giáo dục lý luận - 2020 - số 6 (308) - tr.58-63.

12 CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ NGƯỜI LAO ĐỘNG VÀ NGƯỜI SỬ DỤNG LAO ĐỘNG GẶP KHÓ KHĂN DO ĐẠI DỊCH COVID -19

 TS NGUYỄN MẠNH HÙNG

Trường Đại học Công đoàn

Ngày 1/7/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 68/NQ-CP về một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch Covid-19.

Mục tiêu của Nghị quyết nhằm hỗ trợ cho người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, góp phần phục hồi sản xuất, kinh doanh, giảm thiểu những tác động tiêu cực của đại dịch, ổn định sản xuất, kinh doanh, đảm bảo đời sống và an toàn cho người lao động.

Nghị quyết nêu rõ, nguyên tắc hỗ trợ phải bảo đảm hỗ trợ kịp thời, đúng đối tượng, công khai, minh bạch, không để lợi dụng, trục lợi chính sách; bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của các chính sách và nguồn lực để thực hiện. Mỗi đối tượng chỉ được hưởng một lần trong một chính sách hỗ trợ. Người lao động được hỗ trợ một lần bằng tiền (trừ các đối tượng hưởng chính sách bổ sung quy định tại điểm 7, điểm 8 Mục II Nghị quyết này) chỉ được hưởng một chế độ hỗ trợ; không hỗ trợ đối tượng tự nguyện không tham gia.

Đồng thời phải phát huy tính chủ động của các cấp, các ngành, địa phương, căn cứ vào điều kiện cụ thể để linh hoạt triển khai, đảm bảo mục tiêu, nguyên tắc và kịp thời các chính sách hỗ trợ.

Việc hỗ trợ ngân sách Nhà nước thực hiện như sau:

Các tỉnh, thành phố có tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về ngân sách Trung ương trên 60% tự bảo đảm kinh phí thực hiện.

Ngân sách Trung ương hỗ trợ các địa phương còn lại theo nguyên tắc:

- 80% mức thực chi theo quy định tại Nghị quyết này đối với các tỉnh miền núi, Tây Nguyên.

- 60% mức thực chi theo quy định tại Nghị quyết này đối với các tỉnh chưa tự cân đối ngân sách còn lại (ngoài các tỉnh miền núi, Tây Nguyên).

- 40% mức thực chi theo quy định tại Nghị quyết này đối với các tỉnh, thành phố có tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về ngân sách Trung ương còn lại.

Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chủ động sử dụng 50% nguồn dự phòng ngân sách địa phương (bao gồm cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã) và 70% quỹ dự trữ tài chính địa phương, nguồn cải cách tiền lương còn dư để thực hiện theo các nguyên tắc, chế độ hỗ trợ quy định tại Nghị quyết này.

Về nội dung hỗ trợ, Chính phủ quyết nghị thực hiện 12 chính sách sau:

1. Chính sách giảm mức đóng bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp

Người sử dụng lao động được áp dụng mức đóng bằng 0% quỹ tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội vào Quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp trong 12 tháng (thời gian từ ngày 1/7/2021 đến hết ngày 30/6/2022) cho người lao động thuộc đối tượng áp dụng chế độ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp (trừ cán bộ, công chức, viên chức, người thuộc lực lượng vũ trang

nhân dân, người lao động trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập được hưởng lương từ ngân sách nhà nước). Người sử dụng lao động hỗ trợ toàn bộ số tiền có được từ việc giảm đóng Quỹ Bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp cho người lao động phòng chống đại dịch COVID-19.

2. Chính sách tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất

Người sử dụng lao động đã đóng đủ bảo hiểm xã hội hoặc đang tạm dừng đóng vào Quỹ hưu trí và tử tuất đến hết tháng 4/2021 mà bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 dẫn đến phải giảm từ 15% lao động tham gia bảo hiểm xã hội trở lên so với thời điểm tháng 4/2021 (kể cả lao động ngừng việc, tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, thỏa thuận nghỉ không hưởng lương) thì người lao động và người sử dụng lao động được tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất 6 tháng kể từ thời điểm nộp hồ sơ đề nghị. Đối với trường hợp đã được giải quyết tạm dừng đóng theo Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 9/4/2020 và Nghị quyết số 154/NQ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ, nếu đủ điều kiện thì vẫn được giải quyết nhưng tổng thời gian tạm dừng đóng không quá 12 tháng.

3. Chính sách hỗ trợ đào tạo duy trì việc làm cho người lao động

Người sử dụng lao động được hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề từ Quỹ bảo hiểm thất nghiệp khi đóng đủ bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động từ đủ 12 tháng trở lên tính đến thời điểm đề nghị hỗ trợ; thay đổi cơ cấu công nghệ theo quy định tại khoản 1 Điều 42 Bộ luật Lao động; có doanh thu của quý liền kề trước thời điểm đề nghị hỗ trợ giảm từ 10% trở lên so với cùng kỳ năm 2019 hoặc năm 2020; có phương án hoặc phối hợp với cơ sở giáo dục nghề nghiệp có phương án đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động theo

quy định. Mức hỗ trợ tối đa là 1.500.000 đồng/người lao động/tháng và thời gian hỗ trợ tối đa 06 tháng. Hồ sơ đề nghị hỗ trợ được nộp trong thời gian từ ngày 1/7/2021 đến hết ngày 30/6/2022.

4. Chính sách hỗ trợ người lao động tạm hoãn hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương

Người lao động làm việc tại doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên hoặc chi đầu tư và chi thường xuyên, cơ sở giáo dục dân lập, tư thục ở cấp giáo dục mầm non, mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, giáo dục nghề nghiệp bị tạm dừng hoạt động theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để phòng, chống dịch COVID-19 có thời gian tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương trong thời hạn của hợp đồng lao động từ 15 ngày liên tục trở lên, tính từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021 và thời điểm bắt đầu tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021; đang tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc tính đến thời điểm ngay trước khi tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương được hỗ trợ một lần như sau: Từ 15 ngày liên tục trở lên đến dưới 1 tháng mức 1.855.000 đồng/người; từ 1 tháng trở lên mức 3.710.000 đồng/người.

5. Chính sách hỗ trợ người lao động ngừng việc

Người lao động làm việc theo chế độ hợp đồng lao động bị ngừng việc theo khoản 3 Điều 99 Bộ luật Lao động và thuộc đối tượng phải cách ly y tế hoặc trong các khu vực bị phong tỏa theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ 14 ngày trở lên trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021; đang tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc tính đến thời điểm ngay trước khi ngừng việc được hỗ trợ một lần 1.000.000 đồng/người.

6. Chính sách hỗ trợ người lao động chấm dứt hợp đồng lao động

Người lao động làm việc tại doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên hoặc chi đầu tư và chi thường xuyên, cơ sở giáo dục dân lập, tư thục ở cấp giáo dục mầm non, mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, giáo dục nghề nghiệp chấm dứt hợp đồng lao động do phải dừng hoạt động theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021; đang tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc nhưng không đủ điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp được hỗ trợ một lần 3.710.000 đồng/người.

7. Chính sách hỗ trợ bổ sung và trẻ em

a) Người lao động tại điểm 4, 5, 6 Mục II đang mang thai được hỗ trợ thêm 1.000.000 đồng/người; đang nuôi con hoặc chăm sóc thay thế trẻ em chưa đủ 6 tuổi được hỗ trợ thêm 1.000.000 đồng/trẻ em chưa đủ 6 tuổi và chỉ hỗ trợ cho 1 người là mẹ hoặc cha.

b) Trẻ em phải điều trị do nhiễm COVID-19 hoặc cách ly y tế theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được ngân sách nhà nước đảm bảo các chi phí điều trị và tiền ăn theo quy định tại điểm 8 Mục II Nghị quyết này; được ngân sách nhà nước hỗ trợ thêm 1.000.000 đồng/trẻ em trong thời gian điều trị, cách ly từ ngày 27/4/2021 đến hết ngày 31/12/2021.

8. Hỗ trợ tiền ăn mức 80.000 đồng/người/ngày đối với người phải điều trị nhiễm COVID-19 (F0), từ ngày 27/4/2021 đến hết ngày 31/12/2021, thời gian hỗ trợ theo thời gian điều trị thực tế nhưng tối đa 45 ngày.

Hỗ trợ tiền ăn mức 80.000 đồng/người/ngày đối với người phải thực hiện cách ly y tế (F1) theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, từ ngày

27/4/2021 đến hết ngày 31/12/2021, thời gian hỗ trợ tối đa 21 ngày.

9. Hỗ trợ một lần 3.710.000 đồng/người đối với đạo diễn nghệ thuật, diễn viên, họa sĩ giữ chức danh nghề nghiệp hạng IV trong các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động nghệ thuật biểu diễn (không bao gồm các đơn vị nghệ thuật lực lượng vũ trang) phải dừng hoạt động từ 15 ngày trở lên để phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021.

Hỗ trợ một lần 3.710.000 đồng/người đối với hướng dẫn viên du lịch được cấp thẻ hành nghề hướng dẫn du lịch bị ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021.

10. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh

Hộ kinh doanh có đăng ký kinh doanh, có đăng ký thuế và phải dừng hoạt động từ 15 ngày liên tục trở lên trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/12/2021 theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để phòng, chống dịch COVID-19 được ngân sách Nhà nước hỗ trợ một lần 3.000.000 đồng/hộ.

11. Chính sách cho vay trả lương ngừng việc, trả lương phục hồi sản xuất

a) Cho vay trả lương ngừng việc: Người sử dụng lao động được vay vốn tại Ngân hàng Chính sách xã hội với lãi suất 0% và không phải thực hiện biện pháp bảo đảm tiền vay để trả lương ngừng việc đối với người lao động đang tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc phải ngừng việc từ 15 ngày liên tục trở lên theo quy định khoản 3 Điều 99 Bộ luật Lao động, trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/3/2022. Người sử dụng lao động không có nợ xấu tại tổ chức tín dụng và chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại thời điểm đề nghị vay vốn. Mức cho vay tối đa bằng mức lương tối thiểu vùng đối với số người lao

động theo thời gian trả lương ngừng việc thực tế tối đa 3 tháng. Thời hạn vay vốn dưới 12 tháng.

b) Cho vay trả lương phục hồi sản xuất: Người sử dụng lao động phải tạm dừng hoạt động do yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/3/2022 khi quay trở lại sản xuất kinh doanh và người sử dụng lao động hoạt động trong lĩnh vực vận tải, hàng không, du lịch, dịch vụ lưu trú và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng trong thời gian từ ngày 1/5/2021 đến hết ngày 31/3/2022 được vay vốn tại Ngân hàng Chính sách xã hội với lãi suất 0% và không phải thực hiện biện pháp bảo đảm tiền vay để trả lương cho người lao động làm việc theo hợp đồng lao động và đang tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Người sử dụng lao động không có nợ xấu tại tổ chức tín dụng và chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại thời điểm đề nghị vay vốn. Mức cho vay tối đa bằng mức lương tối thiểu vùng đối với số người lao động đang làm việc theo hợp đồng lao động theo thời gian trả lương thực tế tối đa 3 tháng. Thời hạn vay vốn dưới 12 tháng.

12. Đối với lao động không có giao kết hợp đồng lao động (lao động tự do) và một số đối tượng đặc thù khác:

Căn cứ điều kiện cụ thể và khả năng ngân sách của địa phương, các tỉnh, thành phố xây dựng tiêu chí, xác định đối tượng, mức tiền hỗ trợ nhưng mức hỗ trợ không thấp hơn 1.500.000 đồng/người/lần hoặc 50.000 đồng/người/ngày căn cứ theo thực tế số ngày tạm dừng hoạt động theo yêu cầu của địa phương □

Nguồn: Tạp chí Lao động và xã hội - 2021 - số 650 - tr.4-6.

VÀI NÉT VỀ CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH TIỀN LƯƠNG

 PGS, TS TRẦN THỊ MINH NGỌC

Học viện Chính trị Khu vực I

Tóm tắt: Cải cách chính sách tiền lương (CSTL) luôn là chủ đề được quan tâm mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Cải cách CSTL là tất yếu khách quan, trả lương đúng cho người lao động chính là tạo động lực cho người lao động, thực hiện đầu tư cho phát triển; góp phần xây dựng hệ thống chính trị tinh gọn, trong sạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Bài viết nghiên cứu về cải cách chế độ tiền lương, một số kết quả và những vấn đề đặt ra.

Từ khóa: *Đổi mới chính sách tiền lương, cải cách, sắp xếp, Nghị quyết số 27-NQ/TW*

1 Chính sách tiền lương là một bộ phận đặc biệt quan trọng của hệ thống chính sách kinh tế - xã hội, góp phần tạo động lực tăng trưởng kinh tế và giải quyết công bằng, tiến bộ xã hội, nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý nhà nước, khai thác tiềm năng sáng tạo của người lao động (NLĐ). Các CSTL nằm trong khuôn khổ pháp lý và theo những chính sách của Chính phủ, nhưng mặt khác tiền lương chịu sự tác động và chi phối rất lớn của thị trường và thị trường lao động. Do vậy, cải cách CSTL cho NLĐ một cách khoa học, minh bạch, phù hợp với tình hình thực tiễn đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế là yêu cầu tất yếu của quá trình phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cải cách CSTL nhằm mục tiêu xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ; tạo động lực giải phóng sức sản xuất, nâng cao năng suất lao động, chất lượng nguồn nhân lực; góp phần xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; phòng, chống tham nhũng, lãng phí; bảo đảm đời sống của người hưởng lương và gia đình người hưởng lương, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội.

Nghị quyết Trung ương lần thứ 7 khóa VIII của Đảng đã khẳng định: Tiền lương gắn liền với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trả lương đúng cho người lao động chính là thực hiện đầu tư cho phát triển; góp phần quan trọng làm lành mạnh, trong sạch đội ngũ cán bộ, nâng cao tinh thần trách nhiệm và hiệu suất công tác. Bảo đảm giá trị thực của tiền lương và từng bước cải thiện theo sự phát triển của kinh tế - xã hội⁽¹⁾.

Chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đại hội Đảng các khóa X, XI, XII, Kết luận Hội nghị Trung ương 6 khóa X, đặc biệt là các Kết luận số 23-KL/TW, ngày 29-5-2012 của Hội nghị Trung ương 5 và Kết luận số 63-KL/TW, ngày 27-5-2013 của Hội nghị Trung ương 7 khóa XI về cải cách CSTL tiếp tục được Văn kiện Đại hội XI của Đảng nhấn mạnh; “Tiền lương, tiền công phải được coi là giá cả sức lao động, được hình thành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước”⁽²⁾.

Văn kiện Đại hội XII của Đảng khi nói về điều chỉnh CSTL cho người lao động đã tiếp tục khẳng định: “Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách về tiền lương, tiền công, khắc phục cơ bản những bất hợp lý”⁽³⁾.

Để khắc phục các bất cập trong CSTL, Văn kiện Đại hội XII đã có chủ trương hoàn thiện CSTL theo hướng xây dựng nhóm chính sách đãi ngộ thu hút người có tài, đức vào khu vực Nhà nước, bảo đảm nguyên tắc của nền kinh tế thị trường, phù hợp với tăng năng suất lao động, hoàn thiện CSTL trong khu vực doanh nghiệp Nhà nước: “Cải cách chính sách tiền lương, tiền công theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với tăng năng suất lao động. Thực hiện điều chỉnh mức lương cơ sở, mức lương tối thiểu theo lộ trình phù hợp... Thực hiện cơ chế đối thoại và thỏa thuận về tiền lương giữa các bên, xây dựng quan hệ lao động hài hòa tiến bộ”⁽⁴⁾.

Hội nghị Trung ương 5 khóa XII tháng 6-2017, tiếp tục khẳng định: Đẩy mạnh cải cách tiền lương, giải quyết tốt mối quan hệ giữa tăng năng suất lao

động và tăng tiền lương, lấy năng suất lao động làm cơ sở để tăng tiền lương. Tiếp tục hoàn thiện CSTL, tiền công. Chính sách cán bộ nói chung và CSTL nói riêng, có mục tiêu cơ bản là giúp cán bộ tạo ra năng suất, chất lượng và hiệu quả cao nhất, góp phần ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội, bảo đảm cho mọi người sống trong bình đẳng và công bằng.

Trên cơ sở kế thừa các quan điểm về cải cách tiền lương của Đảng từ Hội nghị Trung ương 5 khóa XII, Hội nghị Trung ương 7 khóa XII ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 21-5-2018, về cải cách CSTL nhằm xây dựng hệ thống CSTL quốc gia khoa học, minh bạch, phù hợp với tình hình thực tiễn đất nước, đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và chủ động hội nhập quốc tế, xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ; tạo động lực giải phóng sức sản xuất, nâng cao năng suất lao động, chất lượng nguồn nhân lực; góp phần xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; phòng, chống tham nhũng, lãng phí; bảo đảm đời sống của người hưởng lương và gia đình người hưởng lương; thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội.

Tinh thần Nghị quyết 27-NQ/TW, về cải cách CSTL được Văn kiện Đại hội XIII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh: “Cải cách chính sách tiền lương theo hướng gắn với sự thay đổi của giá cả sức lao động trên thị trường, tương xứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế và tốc độ tăng năng suất lao động, bảo đảm nguyên tắc phân phối theo lao động, tạo động lực nâng cao năng suất và hiệu quả. Chú trọng nâng cao phúc lợi xã hội, an sinh xã hội cố gắng bảo đảm những nhu cầu cơ bản, thiết yếu của nhân dân về nhà ở, đi lại, giáo dục, y tế, việc làm...”⁽⁵⁾.

2. Đổi mới CSTL mang lại thu nhập cao hơn cho người lao động luôn là vấn đề được Chính phủ, Đảng và các bộ, ngành, địa phương và bản thân NLĐ quan tâm. Đổi mới quan hệ phân phối, CSTL, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động; khắc phục tình trạng

bất hợp lý và tác động tiêu cực của quan hệ phân phối, CSTL, thu nhập hiện nay được cụ thể hóa trong nội dung Nghị quyết số 27-NQ/TW về cải cách chế độ tiền lương.

Nước ta đã trải qua 4 lần cải cách CSTL (năm 1960, năm 1985, năm 1993 và năm 2003). Kể từ năm 2003 đến trước tháng 7-2019, tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức Việt Nam đã điều chỉnh 11 lần tiền lương (từ 210.000 đồng lên đến 1.390.000 đồng). Tiền lương của công nhân lao động trong các doanh nghiệp điều chỉnh tăng theo thị trường, tiền lương tối thiểu theo hướng tăng dần, từng bước làm cho người lao động đảm bảo nhu cầu tối thiểu để tái sản xuất sức lao động, đời sống vật chất và tinh thần của người lao động được cải thiện đáng kể. Tiền lương khu vực công đã từng bước được cải thiện, góp phần nâng cao đời sống của người hưởng lương. Quy định bảng lương chuyên môn theo ngạch, bậc đối với công chức, viên chức, các chức vụ lãnh đạo hưởng lương chuyên môn nghiệp vụ và phụ cấp lãnh đạo tạo thuận lợi cho việc điều động, luân chuyển cán bộ trong hệ thống chính trị và thực hiện được nguyên tắc bổ nhiệm, miễn nhiệm có lên - có xuống, có vào - có ra khi thay đổi chức danh. Bên cạnh đó, CSTL đã thể hiện sự ưu đãi của Nhà nước đối với điều kiện lao động, lĩnh vực và ngành nghề làm việc. CSTL có các loại phụ cấp, từ phụ cấp thu hút, phụ cấp theo điều kiện làm việc, phụ cấp ưu đãi nghề, phụ cấp thâm niên, phụ cấp theo lĩnh vực công tác.

Chính sách tiền lương từng bước cải cách và tách riêng cơ chế quản lý tiền lương và thu nhập của cơ quan hành chính và khu vực sự nghiệp công lập để tăng thêm thu nhập cho công chức, viên chức, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của cơ quan nhà nước và chất lượng cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. Tiền lương khu vực doanh nghiệp đã từng bước thực hiện theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, bước đầu dựa trên cơ sở thương lượng và thỏa thuận giữa người lao động và doanh nghiệp, giảm dần sự can thiệp hành chính của cơ quan nhà nước. Mức lương tối thiểu được luật hóa tại *Bộ luật Lao động*, được

hình thành trên cơ sở thương lượng tại Hội đồng Tiền lương quốc gia với thành phần cân bằng của ba bên là đại diện của người lao động, đại diện của doanh nghiệp và đại diện của Nhà nước thay vì Nhà nước đơn phương định đoạt, phù hợp với cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế.

Theo đó, Bộ Nội vụ đã tham mưu trình Chính phủ từng bước điều chỉnh mức lương cơ sở đối với khu vực công phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và khả năng ngân sách nhà nước; từ 730.000đ/tháng (năm 2010) lên 1.490.000đ/tháng (từ 1-7- 2019 đến nay), vì vậy tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang đã từng bước được cải thiện, nhất là ở những vùng, lĩnh vực đặc biệt khó khăn, góp phần nâng cao đời sống của người hưởng lương.

Tiền lương cơ sở ở khu vực công tiếp tục được điều chỉnh tăng theo nghị quyết của Quốc hội, bảo đảm không thấp hơn chỉ số giá tiêu dùng, phù hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Tiền lương tối thiểu vùng áp dụng đối với người lao động làm việc trong doanh nghiệp được điều chỉnh tăng cho phù hợp tình hình phát triển kinh tế - xã hội, khả năng chi trả của doanh nghiệp...

Từ năm 2018 đến nay (2021), hằng năm, Nhà nước tiến hành điều chỉnh tăng lương cơ sở và lương tối thiểu vùng để bù đắp phần tiền lương thiếu hụt cho người lao động cả khu vực công và tư, nhằm bảo đảm đời sống cho cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động. Trong năm 2020, tiền lương tối thiểu vùng tăng bình quân 5,3% từ ngày 1-1-2020. Đây là bước chuẩn bị để thực hiện cải cách tiền lương toàn diện trong thời gian tới.

Bên cạnh những kết quả đạt được, CSTL hiện hành vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Nhìn chung, đổi mới CSTL đối với cán bộ công chức, viên chức đến nay vẫn còn nhiều bất cập, tiền lương thấp, mỗi lần tăng lương tối thiểu làm cho gánh nặng của ngân sách nhà nước càng tăng. CSTL dù đã “đổi mới” vẫn chưa tạo ra động lực đủ mạnh cho người hưởng lương phát huy tài năng

và công hiến.

Mức tiền lương bình quân chi trả cho người lao động hiện nay chưa đáp ứng được mức sống tối thiểu của người lao động và gia đình họ. Tiền lương thấp hơn mức sống chưa tạo động lực để NLD nâng cao chất lượng và hiệu quả làm việc; năng suất lao động ở nhiều ngành, nghề, lĩnh vực còn thấp...

Chính sách tiền lương trong khu vực công còn nhiều bất cập, cần cải cách, thiết kế hệ thống bảng lương cho phù hợp với vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo. Hiện vẫn còn mang nặng tính bình quân, không bảo đảm được cuộc sống, chưa phát huy được nhân tài, chưa tạo được động lực để nâng cao chất lượng và hiệu quả làm việc của cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang.

Quy định mức lương cơ sở nhân với hệ số không thể hiện rõ giá trị thực của tiền lương. Có quá nhiều loại phụ cấp, nhiều khoản thu nhập ngoài lương do nhiều cơ quan, nhiều cấp quyết định bằng các văn bản quy định khác nhau làm phát sinh những bất hợp lý, không thể hiện rõ thứ bậc hành chính trong hoạt động công vụ. Chưa phát huy được quyền, trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong việc đánh giá và trả lương, thưởng, gắn với năng suất lao động, chất lượng, hiệu quả công tác của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động. Chưa phát huy và đánh giá hiệu quả trả lương theo vị trí việc làm. Việc thi, xét chuyển ngạch lương, thăng hạng bậc lương vẫn còn nhiều bất cập.

Những hạn chế, bất cập nêu trên có nguyên nhân khách quan từ nội lực nền kinh tế còn yếu, chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, hiệu quả và sức cạnh tranh còn thấp; tích lũy còn ít, nguồn lực Nhà nước còn hạn chế... Tư duy đổi mới CSTL chưa theo kịp sự phát triển và biến đổi xã hội. Việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng về CSTL còn chậm. Tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị còn cồng kềnh, chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo, hiệu lực, hiệu quả hoạt động chưa cao.

Số đơn vị sự nghiệp công lập tăng nhanh, số người hưởng lương, phụ cấp từ ngân sách Nhà nước đến nay còn quá lớn. Việc xác định vị trí việc làm còn chậm, chưa thực sự là cơ sở để xác định biên chế, tuyển dụng, sử dụng, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức và trả lương.

Trong thời kỳ đổi mới, Việt Nam đã thực hiện cải cách CSTL để phù hợp với xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, mức lương cơ bản của cán bộ công chức viên chức hiện nay vẫn khá thấp, phần lớn là hưởng lương ở mức cán sự và chuyên viên, chiếm khoảng 73% (cán sự chiếm 32% và chuyên viên 41%), còn ở mức chuyên viên chính là 24% và chuyên viên cao cấp là 3%⁽⁶⁾. Mức lương tối thiểu của công chức tuy đã được nâng lên, song vẫn là mức thấp.

Trong những năm tới, hoàn thiện hệ thống vị trí việc làm, là một trong giải pháp căn bản mang tính bản lề để thực hiện cải cách tiền lương, xây dựng, ban hành chế độ tiền lương mới. Đây là việc làm thực sự cần thiết và cấp bách□

Chú thích:

(1) Nghị quyết số 13-NQ/TW, ngày 16-8-1999, *Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII, một số vấn đề về tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị và tiền lương, trợ cấp xã hội thuộc ngân sách nhà nước*

(2) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb CTQG, H, 2011, tr.213

(3), (4) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb CTQG, H, 2016, tr. 136,301

(5) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQGST, H, 2021, T.I, tr.149

(6) “Cơ chế tạo nguồn chi trả tiền lương: Còn nhiều bất cập”. Dẫn theo <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=20936>, ngày 5-3-2012.

Nguồn: Tạp chí Lịch sử đảng - 2021- số 8 - tr.109-112.

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở VIỆT NAM

 PGS, TS NGUYỄN HỒNG THẮNG

Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh

Kinh tế tuần hoàn hay kinh tế xanh là xu hướng tất yếu hướng tới của các quốc gia khi nguồn tài nguyên trên thế giới ngày càng cạn kiệt. Việt Nam tuy đạt được những thành quả về phát triển bền vững, nhưng cùng với đó cũng phải đối diện với lượng chất thải phát sinh ngày càng lớn, nguyên liệu thô, nguyên liệu hóa thạch cạn kiệt... Vì vậy, việc lựa chọn nền kinh tế tuần hoàn là yêu cầu tất yếu của Việt Nam nhằm khắc phục hạn chế của mô hình tăng trưởng tuyến tính truyền thống. Bài viết này, tác giả khái quát cơ chế, chính sách chung về kinh tế tuần hoàn; phân tích, làm rõ vai trò của chính sách tài chính đối với phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam; đồng thời, định hướng hoàn thiện chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Chính sách tài chính, tài khóa, kinh tế tuần hoàn, bảo vệ môi trường

POLICY TOWARDS CIRCULAR ECONOMY IN VIETNAM

In the context of increasingly depleted natural resources, countries around the world, including Vietnam, are moving towards developing a circular economy model, and green economy. Generalizing mechanism, policy on circular economy, the article analyzes and clarifies the role of policies for the development of circular economy in Vietnam; at the same time, orienting to perfect policies for the circular economy in the new period.

Keyword: Financial policy, fiscal policy, circular economy, environment protection

Ngày nhận bài: 9/1/2021 Ngày hoàn thiện biên tập: 16/7/2021 Ngày duyệt đăng: 23/7/2021

Đặt vấn đề

Kinh tế tuần hoàn là tổng thể bao trùm từ hoạch định, phân bổ nguồn lực - mua nguyên liệu sản xuất đến sản xuất - tái chế. Toàn bộ chu trình này được thiết kế từ khâu đầu tiên của quá trình quản lý toàn diện, nhằm tối đa hóa hoạt động của hệ sinh thái kinh tế và phúc lợi của con người (Murray, Skene và Haynes, 2015). Mẫu hình kinh tế tuần hoàn không rập khuôn tại các quốc gia dựa trên 3 nguyên lý chính, gồm: Tái sử dụng, tái chế và phục hồi.

Trong khi đó, các học giả Ghisellini, Cialani và Ulgiati (2016) đã phân tách nền kinh tế tuần hoàn ở 3 cấp độ (vĩ mô, trung mô và vi mô) tùy vào đặc điểm của mỗi nước. Cụ thể, ở cấp độ vĩ mô là cấp độ thể chế hay khung pháp lý và các chương trình hành động quốc gia.

Chẳng hạn như: Năm 2015, Liên minh châu Âu (EU) đề xuất Gói Kinh tế tuần hoàn và sau đó là Kế hoạch hành động vì kinh tế tuần hoàn, để thống nhất hành động của các quốc gia thành viên EU (Ủy ban châu Âu, 2020).

Ở cấp độ trung mô, các khu công nghiệp sinh thái hay vùng sinh thái liên kết với nhau tạo nên mô hình cộng sinh công nghiệp nhằm giảm khai thác tài nguyên, tái sử dụng sản phẩm và tái chế vật thải.

Ở cấp độ vi mô, kinh tế tuần hoàn thể hiện hoạt động thân thiện đối với môi trường tại doanh nghiệp (sản xuất sạch hơn) hay từng cá nhân (tiêu dùng có trách nhiệm hơn).

Hành lang pháp lý hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam bao gồm những hoạt động kinh tế

được thiết kế từ cấp độ vĩ mô tới các đơn vị sản xuất và người tiêu dùng. Từ ý nghĩa này, việc chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính truyền thống sang kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam cần có lộ trình thực hiện cụ thể với sự tham gia của các cơ quan hữu quan tham mưu, đề xuất với Chính phủ ban hành các cơ chế, chính sách hỗ trợ kinh tế tuần hoàn ở nước ta.

Mở đầu hành lang pháp lý liên quan đến bảo vệ môi trường ở Việt Nam là Luật Bảo vệ môi trường năm 1993. Đây là văn bản pháp lý quan trọng đầu tiên tạo cơ sở cho việc tổ chức thực hiện công tác bảo vệ môi trường. Lần đầu tiên các khái niệm cơ bản có liên quan đến bảo vệ môi trường đã được định nghĩa, xác định làm cơ sở cho việc vận dụng vào hoạt động quản lý môi trường sau này.

5 năm sau, Luật Tài nguyên nước năm 1998 ra đời với những quy định về phòng, chống ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, bảo vệ chất lượng nước. Ngoài các quy định này, Luật này quy định áp dụng công nghệ sạch, tận dụng chất thải, tiết kiệm nguyên liệu, sử dụng năng lượng tái sinh, chế phẩm sinh học trong nghiên cứu khoa học, sản xuất và tiêu dùng...

Nhằm khẳng định quyết tâm chính trị và xác định chủ trương bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, ngày 25/6/1998, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36/1998/CT-TW về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tiếp đó, đến ngày 15/11/2004, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 41-NQ/TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Theo đó, Nghị quyết này đã coi bảo vệ môi trường là sự nghiệp toàn xã hội - Nội dung cơ bản của phát triển bền vững và nhấn mạnh đầu tư cho bảo vệ môi trường là đầu tư cho phát triển bền vững và phải được nội luật hóa trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Trước những tác động của biến đổi khí hậu và sự cố thiên nhiên ở Việt Nam và trên thế giới, ngày 3/6/2013, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành

Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Nghị quyết này nhấn mạnh các nhiệm vụ cụ thể như: (i) Ứng phó với biến đổi khí hậu; (ii) Tăng cường quản lý tài nguyên, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả và bền vững tài nguyên; (iii) Bảo vệ môi trường và đảm bảo chất lượng môi trường sống.

Nhìn chung, kể từ khi Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 được ra đời, đến nay, Luật này đã 3 lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 2005, 2014, 2020. Lần sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường lần thứ 3 năm 2020 (có hiệu lực thi hành vào năm 2022).

Như vậy, qua 3 lần sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường cho thấy, Đảng và Nhà nước ta xác định và hướng đến tính toàn diện, thống nhất và khắc phục sự chồng chéo giữa các luật khác như: Luật Tài nguyên nước (Điều 37, Điều 38), Luật Thủy lợi (Điều 44, Điều 58), Luật Đầu tư công (khoản 2 Điều 30 và khoản 6 Điều 31) và Luật Phí và lệ phí Mục IX. Đặc biệt, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 chính thức sử dụng khái niệm kinh tế tuần hoàn (nêu tại khoản 11 Điều 5 và Điều 142).

Mặt khác, Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng một lần nữa nhấn mạnh xây dựng kinh tế tuần hoàn là một trong những định hướng phát triển kinh tế đất nước giai đoạn 2021-2030...

Chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Bên cạnh việc chú trọng hoàn thiện thể chế về bảo vệ môi trường, thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành các cơ chế, chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn.

Cụ thể, tại Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nêu rõ: “Áp dụng các chính sách, cơ chế hỗ trợ về vốn, khuyến khích về thuế, trợ

giá đối với hoạt động bảo vệ môi trường... Riêng ngân sách nhà nước (NSNN) cần có mục chi riêng cho hoạt động sự nghiệp môi trường và tăng chi để bảo đảm đến năm 2006 đạt mức chi không dưới 1% tổng chi NSNN và tăng dần tỷ lệ này theo tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế”.

Cùng với các nội dung trên, Nghị quyết số 41-NQ/TW bổ sung nội dung: “Kết hợp tăng chi từ ngân sách với đa dạng hoá các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, nhất là các nguồn vốn ưu đãi cho ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Ưu tiên bố trí kinh phí thực hiện có hiệu quả Chương trình mục tiêu quốc gia khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường...”.

Từ năm 2006 đến nay, cơ chế chi NSNN áp dụng đối với sự nghiệp bảo vệ môi trường không dưới 1% trong tổng chi NSNN dự toán hàng năm.

Cơ chế chi ngân sách nhà nước đối với kinh tế tuần hoàn

Những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện chi NSNN đối với kinh tế tuần hoàn thông qua hai hình thức sau:

Một là, xây dựng mục chi riêng cho hoạt động sự nghiệp môi trường theo quy định tại Điều 36, Điều 38 Luật NSNN năm 2015 và Thông tư số 02/2017/TT-BTC ngày 06/01/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý kinh phí sự nghiệp bảo vệ môi trường.

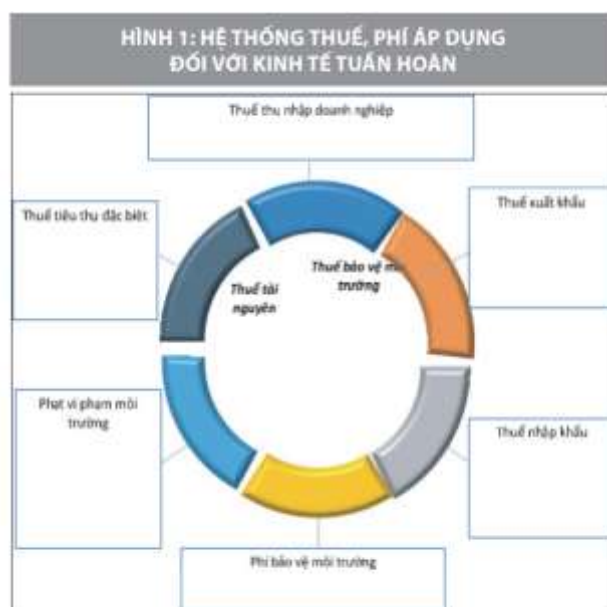
Tại điểm c, khoản 1 Điều 3 Thông tư số 02/2017/TT-BTC nêu rõ: Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh trình cấp có thẩm quyền bố trí kinh phí sự nghiệp môi trường không thấp hơn 1% tổng chi NSNN trong dự toán hàng năm.

Hai là, bố trí kinh phí chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia liên quan đến kinh tế tuần hoàn gồm: Chương trình sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2006-2015 (Quyết định số 79/2006/QĐ-TTg ngày 14/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ); Chương trình khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi

trường giai đoạn 2012-2015 (Quyết định 1206/2012/QĐ-TTg ngày 2/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ); Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2009-2015 (Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 2/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ).

Thực tế triển khai cho thấy, việc chi NSNN cho sự nghiệp bảo vệ môi trường trong thời gian qua, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, nhất

là tại các địa phương chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường vẫn ở mức dưới 1%. Đơn cử như: Chi sự nghiệp bảo vệ môi trường ngân sách địa phương năm 2018 là 16.292 tỷ đồng. Tuy nhiên, năm 2018, có đến 7 địa phương quyết định mức dự toán chi phí sự nghiệp bảo vệ môi trường của ngân sách địa phương thấp hơn so với hướng dẫn của Trung ương, cụ thể là tỉnh Bình Định thấp hơn 53,4 tỷ đồng; Hải Phòng thấp hơn 22,8 tỷ đồng; Lào Cai thấp hơn 20,6 tỷ đồng; Nghệ An thấp hơn 18,7 tỷ đồng; Bắc Kạn thấp hơn 12,7 tỷ đồng; Phú Yên thấp hơn 17,4 tỷ đồng và Tiền Giang thấp hơn 13,5 tỷ đồng (Bộ Tài chính, Công văn số 4654/BTC-HCSN ngày 19/4/2019). Minh chứng này cho thấy, việc chi NSNN cho sự nghiệp bảo vệ môi trường hay nói cách khác, chi NSNN cho kinh tế tuần hoàn vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra.



Nguồn: Nghiên cứu của tác giả

Sử dụng công cụ tài chính đối với kinh tế tuần hoàn

Bên cạnh việc chi trực tiếp từ NSNN cho hoạt động bảo vệ môi trường, thuế và phí được sử dụng như công cụ điều chỉnh nền kinh tế hướng tới kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh (Hình 1). Qua nghiên cứu, cho thấy, có 2

loại thuế tác động trực tiếp vào lĩnh vực tài nguyên môi trường là thuế tài nguyên và thuế bảo vệ môi trường.

Bên cạnh đó, một số loại thuế khác lồng ghép chính sách môi trường vào những quy định cụ thể, đó là: Thuế tài nguyên, Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế TNDN; Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB)... Cụ thể:

- Luật Thuế tài nguyên ban hành năm 2009 và sửa đổi, bổ sung năm 2014, quy định mức thuế đánh vào tổ chức, cá nhân khai thác 9 nhóm tài nguyên, cụ thể như sau: (1) Khoáng sản kim loại (áp dụng mức thuế suất từ 5%-25%); (2) Khoáng sản không kim loại (áp dụng mức thuế suất từ 3%-30%); (3) Dầu thô (thuế suất từ 6%-40%); (4) Khí thiên nhiên, khí than (thuế suất từ 1%-30%); (5) Sản phẩm của rừng tự nhiên, trừ động vật (thuế suất từ 1%-30%); (6) Hải sản tự nhiên, bao gồm động vật và thực vật biển (thuế suất từ 1%-10%); (7) Nước thiên nhiên, bao gồm nước mặt và nước dưới đất, trừ nước thiên nhiên dùng cho nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp (thuế suất từ 1%-10%); (8) Yén sào thiên nhiên (thuế suất từ 10%-20%); (9) Tài nguyên khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định (thuế suất từ 1%-20%).

Việc áp dụng mức thuế suất trên cho thấy, Luật Thuế Tài nguyên ưu tiên cho mục tiêu điều tiết tài nguyên có giá trị cao thể hiện ở mức thuế suất áp dụng đối với khoáng sản không kim loại và dầu thô, mà chưa hướng đến việc hạn chế khai thác tài nguyên làm nguyên liệu hay bảo tồn thiên nhiên.

- Luật Thuế Bảo vệ môi trường năm 2010, nhằm vào đối tượng chịu thuế là các sản phẩm, mặt hàng khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường bao gồm: Xăng, dầu, mỡ nhờn (1.000 đồng-4.000 đồng/lít); than đá (15.000 đồng-30.000 đồng/tấn); dung dịch HCFC (5.000 đồng/kg); túi ni-lông (50.000 đồng/kg); thuốc diệt cỏ (500 đồng/kg); thuốc trừ môi (1.000 đồng/kg); thuốc bảo quản lâm sản (1.000 đồng/kg); thuốc khử trùng kho (1.000 đồng/kg). Như vậy, Biểu thuế bảo vệ môi trường cho thấy, mức điều tiết vào xăng, dầu cao nhất (kịch khung 4.000

đồng/lít) và than đá, túi ni-lông còn thấp. Trên thực tế, than đá và túi ni-lông tác động rất xấu đối với môi trường.

- Luật Thuế TNDN, quy định thuế TNDN điều tiết thu nhập tính thuế của đối tượng chịu thuế thực hiện dự án đầu tư mới liên quan đến việc: Xử lý nước thải sinh hoạt tập trung; thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn thông thường tập trung; xử lý, cải tạo các khu vực môi trường bị ô nhiễm tại các khu vực công cộng; ứng cứu, xử lý sự cố tràn dầu, sự cố hóa chất và sự cố môi trường khác; xây dựng hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường các khu, cụm công nghiệp làng nghề... Ưu đãi thuế TNDN áp dụng ưu đãi thuế suất 10% trong 15 năm đến 30 năm đối với các DN có quy mô lớn và công nghệ tiên tiến (Luật Thuế TNDN năm 2014).

- Luật Thuế TTĐB, quy định mức thuế TTĐB có thuế suất cao (lên đến 150%) đối với ô-tô có dung tích xi-lanh trên 6000 m³ và đối với các mặt hàng khi sử dụng sẽ phát tán khí thải vào môi trường như thuốc lá, xăng, ô tô, điều hòa nhiệt độ, bài lá, vàng mã. Đây là sắc thuế hướng đến trách nhiệm của người tiêu dùng với môi trường.

- Chính sách phí hiện hành liên quan đến bảo vệ môi trường gồm phí thu vào nước thải và phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản. Cụ thể, mức phí áp dụng thu đối với nước thải công nghiệp của cơ sở sản xuất có lượng nước thải trung bình trong năm dưới 20 m³/24 giờ, thì áp dụng mức phí từ 2,5-4 triệu đồng/năm; nếu lượng nước thải trung bình trong năm trên 20 m³/24 giờ thì phải chịu thêm phí tính trên nhu cầu oxy hóa, chất rắn lơ lửng, chì, thủy ngân, Arsenic và Cadimium. Phí thu vào nước thải sinh hoạt theo tỷ lệ 10% trên giá bán của 1m³ nước sạch (chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng).

Ngoài ra, đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản là hoạt động khai thác dầu thô, khí thiên nhiên, khí than, khoáng sản kim loại và khoáng sản không kim loại. Mức phí bảo vệ môi trường áp dụng đối với dầu thô là 100.000 đồng/ tấn; đối với khí thiên nhiên, khí than là 50 đồng/m³. Riêng

khí thiên nhiên thu được trong quá trình khai thác dầu thô (khí đồng hành) là 35 đồng/m³...

Một số rào cản về chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được của việc hoàn thiện thể chế, chính sách đối với bảo vệ môi trường nói chung và kinh tế tuần hoàn nói riêng, thì trên thực tế, cơ chế, chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

Thứ nhất, chưa có chương trình mục tiêu quốc gia riêng về kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh để làm “hình mẫu” cho một loạt quyết sách liên quan. Đồng thời, chưa có điều, khoản, mục riêng trong Luật NSNN năm 2015 liên quan tới kinh tế tuần hoàn, mà vẫn chung với các hoạt động sự nghiệp khác tại Điều 36 và Điều 38 Luật NSNN năm 2015.

Thứ hai, nguồn kinh phí chi từ NSNN chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, vẫn còn nhiều tỉnh, thành phố trên cả nước chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường chưa tới 1% trong tổng chi ngân sách địa phương.

Thứ ba, chính sách thuế, phí áp dụng đối với hoạt động khai thác tài nguyên làm nguyên liệu còn chưa đủ sức răn đe, chưa đủ mạnh và còn thiếu ưu đãi thuế cho hoạt động tái chế hay sử dụng sản phẩm tái dùng, sản phẩm xanh.

Thứ tư, tiềm lực của quỹ nhà nước về kinh tế tuần hoàn còn mỏng nên khả năng hỗ trợ lãi suất hay tài trợ cho các chương trình, dự án còn hạn chế, chưa đáp ứng được kỳ vọng thực tế...

Định hướng hoàn thiện chính sách tài chính, hỗ trợ kinh tế tuần hoàn

Để hoàn thiện chính sách tài chính, hỗ trợ kinh tế tuần hoàn phát triển bền vững, tác giả cho rằng, cần phải định hình kinh tế tuần hoàn ở cấp quốc gia hoặc ghi nhận như một chương trình mục tiêu quốc gia. Cụ thể, ở

cấp vĩ mô, nên nghiên cứu ban hành chính sách riêng, quy định cụ thể, chi tiết về kinh tế tuần hoàn.

Ở cấp độ trung mô, cần có khung pháp lý hình thành được trên thực tế những khu công nghiệp sinh thái và vùng sinh thái hướng đến cộng sinh công nghiệp. Ở cấp vi mô, nên xem xét luật hóa trách nhiệm tài chính của người sản xuất và người tiêu dùng về những sản phẩm khi sử dụng gây hại tới môi trường. Trên cơ sở nhận diện và định hình rõ 3 cấp độ trên, cần sớm nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính theo hướng sau:

Một là, xây dựng kinh tế tuần hoàn thành chương trình mục tiêu quốc gia để được bố trí NSNN theo tỷ lệ tăng dần như tinh thần Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Hoặc nghiên cứu đổi tên “chi bảo vệ môi trường” trong Luật NSNN thành “chi thực hiện kinh tế tuần hoàn” và tách thành một khoản riêng không nằm trong khoản “chi thường xuyên” ở Điều 36 và Điều 38 Luật NSNN.

Hai là, xem xét loại bỏ hoàn toàn mọi khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch và tạm dừng đầu tư công cho nhiên liệu hóa thạch. Chỉ dùng ngân sách trợ giá năng lượng sạch (thủy năng, năng lượng gió, năng lượng mặt trời, năng lượng địa nhiệt, năng lượng thủy triều, nhiên liệu sinh học), tái chế chất thải, tạo năng lượng từ chất thải.

Ba là, thực hiện mua sắm công xanh hay chi tiêu công xanh và đầu tư công xanh. Mua sắm công xanh ngoài việc bảo vệ môi trường còn tạo lực cầu trên thị trường mua sắm xanh và chuỗi giá trị xanh, xây dựng tiêu chí xanh về hành vi mua sắm của chính phủ đối với hàng hóa và dịch vụ, nói ngắn gọn là tạo thị trường cho các sản phẩm và dịch vụ đạt hiệu suất môi trường.

Bên cạnh đó, thực hiện đầu tư công xanh theo hướng: (i) Ngân sách ưu tiên đầu tư cho dự án, chương trình môi trường (hạn chế khai thác tài nguyên, sản phẩm tái sử dụng - vật thải tái chế và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên); (ii) Không phê duyệt chủ trương đầu tư, không phê duyệt đầu tư các dự án, chương trình

không có đánh giá tác động môi trường đạt yêu cầu.

Bốn là, xây dựng chính sách thuế theo hướng bảo tồn thiên nhiên, hạn chế khai thác nguyên liệu từ thiên nhiên và khuyến khích tái sử dụng, tái chế. Ở Việt Nam đã có những loại thuế liên quan đến tài nguyên và môi trường. Nội dung kinh tế tuần hoàn hướng đến.

Cần xây dựng hệ thống thuế đánh vào nguyên liệu thô khai thác từ thiên nhiên (cụ thể tăng thuế bảo vệ môi trường đánh vào than đá và túi ni-lông lên kịch khung); giảm hoặc miễn thuế cho trường hợp tái sử dụng/sửa chữa; đánh thuế chất thải chôn lấp tùy theo độ nguy hại của chất thải.

Việc quy định mức thuế đối với các sản phẩm tác động đến môi trường phải phù hợp thực tiễn theo hai nghĩa: tạo số thu ngân sách đủ lớn và đủ “nặng” đối với cảm nhận của người bị điều tiết. Ngược lại, ưu đãi thuế tiêu thụ đặc biệt, TNDN cho sản xuất các sản phẩm sử dụng năng lượng xanh. Chẳng hạn như: Có thể quy định thuế suất thuế TTĐB đánh vào xăng E5 và E10 lần lượt còn 7% và 5%, tức là bằng 70% và 50% so với thuế suất của xăng thường.

Năm là, gia tăng thu phí môi trường để tạo nguồn trang trải chi phí làm sạch môi trường. Người tiêu dùng cũng được tuyên truyền để chấp nhận sản phẩm có chất lượng cao và an toàn, tồn tại dài lâu và được thiết kế để tái sử dụng, sửa chữa và tái chế ở mức giá cả chấp nhận được chứ không phải giá rẻ vì có bao gồm thuế và phí.

Sáu là, có cơ chế, chính sách rõ ràng, minh bạch và ít rủi ro nhằm huy động vốn từ xã hội nhiều hơn cho kinh tế tuần hoàn...

Kết luận

Kinh tế tuần hoàn với tư cách là một tổng thể hoàn chỉnh từ thiết kế-sản xuất đến tiêu dùng-quản lý chất thải và tái sử dụng-tái chế ở cả 3 cấp (vĩ mô, trung mô, vi mô), nhằm giảm khai thác nguyên liệu, sản xuất sạch,

kéo dài vòng đời sản phẩm, tiêu dùng có trách nhiệm và giảm thiểu phát thải. Để đạt được mục tiêu cần có một hành lang pháp lý xuyên suốt và đủ mạnh, trong đó không thể thiếu cơ chế, chính sách tài chính, chính sách tài khóa.

Qua nghiên cứu chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam có thể thấy, cần tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp luật theo hướng áp dụng chính sách thuế đánh vào sử dụng tài nguyên, hoạt động gây ô nhiễm; khuyến khích hoạt động tái sử dụng/tái chế; chính sách phí môi trường áp dụng đối với các sản phẩm gây hại tới môi trường đủ mạnh; cơ chế chi tiêu công xanh, đầu tư công xanh... Những giải pháp này là chất xúc tác quan trọng để thúc đẩy kinh tế tuần hoàn nhanh chóng trở thành hiện thực tại Việt Nam□

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), Nghị quyết số 41-NQ/TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước;
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2013), Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường;
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII;
4. Lương Thu Thủy (2021), Đầu tư cho bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số khuyến nghị chính sách, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/02/09/dau-tu-cho-bao-ve-moi-truong-o-viet-nam-va-mot-so-khuyen-nghi-chinh-sach>;
5. Nguyễn Hoàng Nam và Nguyễn Trọng Hạnh (2019), Thực hiện kinh tế tuần hoàn: Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý chính sách cho Việt Nam, <https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.427>;
6. Trần Hồng Hà (2021), Phát triển kinh tế tuần hoàn để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên, <https://nhandan.vn/dang-va-cuoc-song/phat-trien-kinh-te-tuan-hoan-de-quan-ly-va-su-dung-hieu-qua-nguon-tai-nguyen-641799>.

Nguồn: Tạp chí Tài chính - 2021 - số 8 (758) - tr.18-22.

CHÍNH SÁCH TÔN GIÁO CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM THỜI KỲ ĐỔI MỚI TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CỦA ĐẤT NƯỚC

 TS VŨ TRƯỜNG GIANG

Học viện chính trị khu vực I

Tóm tắt: Việt Nam là một quốc gia đa tôn giáo, bên cạnh các tôn giáo lớn có tổ chức với số lượng tín đồ đông đảo còn có các sinh hoạt tín ngưỡng dân gian truyền thống. Bài viết phân tích chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong thời kỳ đổi mới thể hiện qua các văn kiện chính trị của Đảng và các văn bản pháp luật khác do Nhà nước ban hành, đồng thời làm rõ kết quả thực hiện chính sách tôn giáo và những vấn đề đặt ra về hoạt động của tôn giáo. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số giải pháp tiếp tục thực hiện chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước góp phần vào sự nghiệp thắng lợi của công cuộc đổi mới đất nước.

Từ khoá: Chính sách tôn giáo; Đảng và Nhà nước; thời kỳ đổi mới; phát triển bền vững; Việt Nam.

Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân, các hoạt động của tôn giáo được khôi phục và phát triển mạnh mẽ, số người theo tôn giáo ngày càng tăng. Hiện nay, ngoài xu hướng hành đạo đồng hành cùng dân tộc, thuần túy tôn giáo, tuân thủ pháp luật cũng đã xuất hiện các hoạt động tôn giáo không bình thường, vi phạm một số quy

định của Nhà nước về hoạt động tôn giáo. Trong đó đáng chú ý là hoạt động truyền đạo trái pháp luật; xây dựng, mở mang, coi nói nơi thờ tự; thành lập hội đoàn trái phép có chiều hướng gia tăng; đặc biệt, các thế lực thù địch lợi dụng tôn giáo để thực hiện chiến lược “diễn biến hòa bình” đối với Việt Nam nhằm làm mất ổn định từ bên trong, xóa bỏ chế độ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Đảng, Nhà nước Việt Nam luôn xác định chính sách tự do tín ngưỡng, tôn giáo, vừa đảm bảo nhu cầu tín ngưỡng của quần chúng nhân dân, vừa đấu tranh chống kẻ địch lợi dụng tôn giáo phá hoại cách mạng.

1. Quan điểm của Đảng, pháp luật của Nhà nước Việt Nam về tôn giáo

Quan điểm của Đảng đối với vấn đề tôn giáo trong thời kỳ đổi mới được thể hiện trong nhiều văn kiện của các kỳ Đại hội và được cụ thể hóa bằng các nghị quyết, chỉ thị của Trung ương như Nghị quyết số 24-NQ/TW (ngày 16/10/1990) của Bộ Chính trị về *“Tăng cường công tác tôn giáo trong tình hình mới”*. Nghị quyết này có hai luận điểm mang “tính đột phá”: i) *“Tín ngưỡng tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân”*, ii) *“Tôn giáo có những giá trị văn hóa đạo đức phù hợp với chế độ mới”*.

Chỉ thị số 37-CT/TW ngày 2/7/1998 của Bộ Chính trị *“Về công tác tôn giáo trong tình hình mới”*. Đây là một văn kiện quan trọng lần đầu tiên được đăng tải công khai trên báo Nhân dân và phương tiện truyền thông khác. Chỉ thị 37-CT/TW nhấn mạnh rằng những hoạt động của tôn giáo ích nước lợi dân, phù hợp với nguyện vọng và lợi ích chính đáng, hợp pháp của tín đồ được bảo đảm. Những giá trị văn hóa, đạo đức của tôn giáo được tôn trọng và khuyến khích phát huy.

Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương (khóa IX) đã ban hành Nghị quyết số 25-NQ/TW ngày 12/3/2003 *“Về công tác tôn giáo”*. Đây là lần đầu tiên vấn đề tôn giáo được đề cập trong một Nghị quyết chuyên đề của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, với những nội dung cơ bản:

1. Tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân,

đang và sẽ tồn tại cùng dân tộc trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Đồng bào các tôn giáo là bộ phận của khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

2. Đảng, Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách đại đoàn kết toàn dân tộc. Đoàn kết đồng bào theo các tôn giáo khác nhau; đoàn kết đồng bào theo tôn giáo và đồng bào không theo tôn giáo.

3. Nội dung cốt lõi của công tác tôn giáo là công tác vận động quần chúng. Mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh là điểm tương đồng để gắn bó đồng bào các tôn giáo với sự nghiệp chung.

4. Công tác tôn giáo là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị.

5. Vấn đề theo đạo và truyền đạo: Việc theo đạo, truyền đạo cũng như mọi hoạt động tôn giáo khác đều phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; không được lợi dụng tôn giáo tuyên truyền tà đạo, hoạt động mê tín dị đoan, không được ép buộc người dân theo đạo⁽¹⁾.

Năm 2018, tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết 25-NQ/TW, Bộ Chính trị (khóa XII) ra Chỉ thị 18-CT/TW ngày 10/01/2018 “*về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 25-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa IX về công tác tôn giáo trong tình hình mới*” đã đánh giá: Đường lối, quan điểm, chủ trương của Đảng về công tác tôn giáo đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả, góp phần xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc, góp phần tích cực vào sự nghiệp xây dựng, bảo vệ và hội nhập quốc tế của đất nước.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII nhấn mạnh: “Vận động, đoàn kết, tập hợp các tổ chức tôn giáo, chức sắc, tín đồ sống “tốt đời đẹp đạo”, đóng góp tích cực cho công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Bảo đảm cho các tổ chức tôn giáo hoạt động theo quy định pháp luật và hiến chương, điều lệ được Nhà nước công nhận. Phát huy những giá trị văn hoá, đạo đức tốt đẹp và các nguồn lực của các tôn giáo cho sự nghiệp phát triển đất nước. Kiên quyết đấu tranh và xử lý nghiêm minh những đối tượng lợi dụng tôn giáo chống phá Đảng, Nhà nước,

chế độ xã hội chủ nghĩa; chia rẽ, phá hoại đoàn kết tôn giáo và khôi đại đoàn kết toàn dân tộc”⁽²⁾.

Xuất phát từ nhu cầu hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân; yêu cầu nâng cao hiệu quả, hiệu lực của thực hiện công tác quản lý nhà nước về tín ngưỡng, tôn giáo và xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, ngay sau khi có các nghị quyết về tôn giáo của Đảng, Nhà nước đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm thể chế hóa quan điểm đổi mới đối với tôn giáo.

Chính phủ ban hành Nghị định số 59-HĐBT ngày 21/3/1991 “*Quy định về các hoạt động tôn giáo*”, Nghị định số 26/1999/NĐ-CP ngày 19/4/1999 “*Về các hoạt động tôn giáo*”. Đặc biệt, sau khi có Nghị quyết số 25-NQ/TW ngày 12/03/2003 của Ban Chấp hành Trung ương *Về công tác tôn giáo*, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khóa XI) đã thông qua *Pháp lệnh tín ngưỡng tôn giáo* số 21/2004/PL-UBTVQH11 ngày 18/6/2004. Để hướng dẫn thi hành *Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo*, Chính phủ ban hành Nghị định số 22/2005/NĐ-CP ngày 01/03/2005 “*Hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo*”; Nghị định số 92/2012/NĐ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2012 “*Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo*”.

Hiến pháp năm 2013 (chương 2: *Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*), Điều 24 quy định:

1. Mọi người có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật.
2. Nhà nước tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo.
3. Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật.

Ngày 18/11/2016, Quốc hội thông qua “*Luật Tín ngưỡng, tôn giáo*” số 02/2016/QH14 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2018). Để hướng dẫn thi hành *Luật Tín*

ngưỡng, tôn giáo, ngày 30/12/2017, Chính phủ ban hành Nghị định “*Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Tín ngưỡng, tôn giáo*” (số 162/2017/NĐ-CP).

Những văn bản quy phạm pháp luật trên đây điều chỉnh trực tiếp hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo ở Việt Nam hiện nay, khẳng định các nguyên tắc cơ bản của chính sách tôn giáo trong thời kỳ đổi mới.

I. Nhà nước đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng và quyền tự do không tín ngưỡng của mọi người, nghiêm cấm sự phân biệt đối xử về tín ngưỡng, tôn giáo hoặc vì lý do tín ngưỡng, tôn giáo.

II. Mọi người theo tôn giáo hoặc không theo tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật; được hưởng mọi quyền công dân và có trách nhiệm thực hiện mọi nghĩa vụ công dân.

III. Các tôn giáo hoạt động tuân thủ theo Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

IV. Những hoạt động tôn giáo vì lợi ích chính đáng và hợp pháp của tín đồ *được đảm bảo*. Những hoạt động tôn giáo vì lợi ích của Tổ quốc và nhân dân *được khuyến khích*.

V. Mọi hoạt động mê tín đều được bài trừ, mọi hành vi lợi dụng tôn giáo để phá hoại độc lập dân tộc, chống lại Nhà nước Việt Nam, phá hoại chính sách đại đoàn kết toàn dân tộc, làm tổn hại đến các giá trị văn hóa dân tộc, ngăn cản tín đồ làm nghĩa vụ công dân đều bị xử lý theo quy định của pháp luật.

2 • **Kết quả thực hiện chính sách tôn giáo và những vấn đề đặt ra về hoạt động của tôn giáo**

2.1. Kết quả thực hiện chính sách tôn giáo

Sinh hoạt tôn giáo của tín đồ: Các sinh hoạt tôn giáo của tín đồ tại gia đình

và nơi thờ tự theo luật lệ, lễ nghi truyền thống đều được phục hồi. Các sinh hoạt tôn giáo tập trung với quy mô lớn được thực hiện: Đại lễ Vesak 2008, Vesak 2014, Vesak 2019 của Phật giáo; Lễ khai mạc năm Thánh 2010 của Công giáo; Lễ kỷ niệm 100 năm Tin lành đến Việt Nam của các tổ chức Tin lành...

Công nhận tổ chức tôn giáo: Việt Nam đã công nhận và cấp đăng ký hoạt động cho 43 tổ chức, thuộc 16 tôn giáo với trên 26 triệu tín đồ, 55.870 chức sắc, 145.561 chức việc, 29.396 cơ sở thờ tự. Các tổ chức tôn giáo và đại bộ phận chức sắc, chức việc, nhà tu hành hoạt động tôn giáo đúng quy định của pháp luật, tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước, đóng góp tích cực vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc⁽³⁾.

Đào tạo chức sắc tôn giáo: Việt Nam có 60 cơ sở đào tạo chức sắc (17 cơ sở cấp đại học) với 10.000 học viên theo học, có 1.200 chức sắc các tôn giáo du học thạc sĩ, tiến sĩ ở nước ngoài.

Xuất bản kinh sách: Từ khi thực hiện đường lối đổi mới (1986), đặc biệt là sau khi thành lập Nhà xuất bản Tôn giáo (1999), trung bình mỗi năm xuất bản từ 500 đến 600 đầu sách về tôn giáo, tín ngưỡng.

Xây dựng cơ sở thờ tự: Số lượng cơ sở thờ tự các tôn giáo là 29.000 cơ sở; trong đó, gần 7000 cơ sở thờ tự được xây mới.

Hoạt động từ thiện xã hội: Giáo hội Phật giáo Việt Nam có 150 Tuệ Tĩnh đường, 655 phòng chẩn trị y học, 10 phòng khám đa khoa, 1.000 lớp học tình thương... Giáo hội Công giáo Việt Nam có 189 cơ sở khám chữa bệnh và điều dưỡng, 159 cơ sở giúp đỡ người khuyết tật, trẻ mồ côi, 797 cơ sở giáo dục mầm non... Giáo hội Phật giáo Hòa Hảo có 300 xe cứu thương phục vụ miễn phí tại vùng đồng bằng sông Cửu Long. Theo thống kê của Ban Tôn giáo Chính phủ, năm 2019, cả nước có 500 cơ sở y tế, phòng khám chữa bệnh, 300 trường mầm non, 2.000 lớp học tình thương, 12 cơ sở dạy nghề, 800 cơ sở bảo trợ xã hội của các tôn giáo ở Việt Nam⁽⁴⁾.

Quan hệ quốc tế: Quan hệ quốc tế của tôn giáo được mở rộng. Từ năm 2005 đến năm 2013 có 205 đoàn tôn giáo nước ngoài vào Việt Nam, 1.343 đoàn tôn giáo Việt Nam ra nước ngoài. Trong thời gian tới, Vatican sẽ được cử đại diện thường trú trong quan hệ với Giáo hội Công giáo Việt Nam và Nhà nước Việt Nam⁽⁵⁾.

Đánh giá về thành tựu trong thực hiện chính sách tôn giáo, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII khẳng định: “Tình hình tôn giáo ổn định; đa số chức sắc, chức việc và đồng bào có đạo yên tâm, tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước; gắn bó, đồng hành cùng dân tộc, góp phần đấu tranh, phản bác luận điệu xuyên tạc, vu cáo chính quyền vi phạm nhân quyền, tự do tôn giáo”⁽⁶⁾.

2.2. Những vấn đề đặt ra

Trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế, xu hướng đồng hành của tôn giáo cùng dân tộc, vì mục tiêu “*dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh*” ở Việt Nam là chủ đạo. Những giá trị văn hóa tốt đẹp, tiến bộ của tôn giáo đã góp phần tạo nên sự phong phú, đặc sắc của nền văn hóa dân tộc Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, công tác tôn giáo cũng đang phải đối diện với những khó khăn, thách thức:

Thứ nhất, hoạt động tôn giáo vẫn tiềm ẩn những diễn biến phức tạp, nhất là việc tuyên truyền phát triển đạo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Thứ hai, các tổ chức tôn giáo đẩy mạnh coi nới, xây dựng cơ sở thờ tự, nhà nguyện; việc khiếu kiện, trong đó chủ yếu là khiếu kiện về đất đai xảy ra ở nhiều địa phương...

Thứ ba, một số hiện tượng tôn giáo mới xuất hiện đa dạng, có diễn biến phức tạp, thần bí, thu hút tín đồ, trong đó cả người có trình độ học vấn.

Thứ tư, các thế lực thù địch tiếp tục thực hiện âm mưu “*diễn biến hòa bình*”, lợi dụng vấn đề tôn giáo, dân tộc, dân chủ, nhân quyền để can thiệp, gây sức ép,

làm mất ổn định chính trị - xã hội như tạo “điểm nóng” về tôn giáo, kích động tín đồ, gây áp lực với chính quyền, làm bất ổn về an ninh trật tự...

Thứ năm, một số hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo trái thuần phong mỹ tục, ảnh hưởng đến sức khỏe, thời gian, tiền bạc của nhân dân. “Có hiện tượng thương mại hóa các hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo ở một số nơi”⁽⁷⁾.

3. Một số giải pháp tiếp tục thực hiện chính sách tôn giáo của Đảng, Nhà nước

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng xác định: “Tạo điều kiện cho các tổ chức tôn giáo sinh hoạt đúng quy định của pháp luật; chủ động giúp đỡ, giải quyết các nhu cầu hoạt động tôn giáo, tín ngưỡng, tâm linh của quần chúng, đồng thời chủ động phòng ngừa, kiên quyết đấu tranh với những hành vi lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để chia rẽ, phá hoại khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về công tác tôn giáo”⁽⁸⁾. Để thực hiện tốt quan điểm chỉ đạo của Đại hội XIII, xin đề xuất một số giải pháp sau:

Thứ nhất, thống nhất nhận thức, xác định rõ trách nhiệm của cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền các cấp, các ngành, nhất là đối với cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về tôn giáo trong việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với hoạt động tôn giáo.

Thứ hai, chú trọng nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn về công tác tôn giáo. Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về tôn giáo phù hợp với quan điểm, chính sách của Đảng và tình hình thực tiễn trong giai đoạn phát triển mới của đất nước. Nghiên cứu, bổ sung quy định pháp luật về nghĩa vụ thuế của tôn giáo, đặc biệt là thuế thu nhập cá nhân của công dân là tín đồ và chức sắc của các tôn giáo.

Thứ ba, có chính sách phù hợp nhằm phát huy những giá trị đạo đức, văn hóa tốt đẹp và nguồn lực của các tôn giáo. Động viên, khuyến khích, tạo điều kiện

thuận lợi để chức sắc và tín đồ các tôn giáo tự nguyện tham gia vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Thứ tư, quan tâm và tạo điều kiện cho các tổ chức tôn giáo sinh hoạt tôn giáo theo hiến chương, điều lệ của tổ chức tôn giáo đã được Nhà nước công nhận, đúng các quy định của pháp luật. Đảm bảo cho các chức sắc, tín đồ các tôn giáo sinh hoạt tín ngưỡng, tôn giáo bình thường, theo pháp luật.

Thứ năm, chủ động phòng ngừa, đấu tranh với việc lợi dụng tôn giáo; tránh nóng vội hoặc hữu khuynh, thụ động trong giải quyết các vụ việc liên quan đến tôn giáo. Đẩy mạnh công tác vận động quần chúng với những hình thức, phương thức phù hợp. Vận động đồng bào có đạo và chức sắc tôn giáo phát huy tinh thần yêu nước, thực hiện tốt nghĩa vụ công dân, tích cực tham gia các phong trào thi đua yêu nước, thực hiện tốt nghĩa vụ công dân, xây dựng cuộc sống “tốt đời đẹp đạo”, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc; tự giác phối hợp đấu tranh ngăn chặn các hoạt động lợi dụng tôn giáo để tuyên truyền tà đạo, hoạt động mê tín, gây mất ổn định chính trị - xã hội, xâm hại an ninh quốc gia.

Thứ sáu, tập trung chỉ đạo, tạo sự chuyển biến tích cực hơn nữa về kinh tế - xã hội; nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào vùng sâu, vùng xa, miền núi... trong đó có đồng bào có đạo, trên cơ sở đó tăng cường lòng tin với Đảng và Nhà nước, tránh để kẻ xấu lợi dụng lôi kéo, kích động người dân.

Thứ bảy, củng cố, xây dựng hệ thống chính trị cơ sở ở vùng đồng bào có đạo vững mạnh; đẩy mạnh công tác phát triển đảng viên là người có đạo. Xây dựng tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ làm công tác tôn giáo, nhất là cấp huyện và cơ sở phù hợp với tình hình yêu cầu nhiệm vụ hiện nay, đủ năng lực tham mưu cho cấp ủy, chính quyền về lĩnh vực tôn giáo. Coi trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ và có chính sách đãi ngộ đặc thù đối với cán bộ làm công tác tôn giáo.

Thứ tám, tiến hành một cuộc tổng điều tra riêng về tôn giáo nhằm thu thập

thông tin cơ bản về tín đồ và cơ sở thờ tự, in ấn kinh sách, cơ sở đào tạo, đất đai, lễ hội tôn giáo... trên toàn bộ lãnh thổ Việt Nam để phục vụ hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội; giữ gìn bản sắc văn hóa; bảo đảm trật tự xã hội và an ninh, quốc phòng của đất nước.

Thứ chín, đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền quan điểm, chính sách tôn giáo của Đảng, Nhà nước. Đồng thời, tăng cường các hoạt động đối ngoại tôn giáo, hướng dẫn và tạo điều kiện cho các tôn giáo tham gia hoạt động đối ngoại nhân dân, làm cho cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài và các nước hiểu đúng chính sách tôn giáo của Việt Nam.

Kết luận

Tôn giáo là hình thái ý thức xã hội, đồng thời cũng là một thực thể xã hội, luôn gắn liền với đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội và là nhu cầu tâm linh, tinh thần của một bộ phận nhân dân. Tôn giáo luôn là vấn đề nhạy cảm và hết sức phức tạp, nó vừa liên quan đến nhu cầu tín ngưỡng của quần chúng tín đồ, vừa ảnh hưởng trực tiếp đến trật tự an toàn xã hội và an ninh của quốc gia. Chính sách về tự do tín ngưỡng, tôn giáo của Đảng và Nhà nước Việt Nam đã được quán triệt và thực hiện nghiêm túc, tạo được sự đồng thuận, thống nhất của quần chúng tín đồ, chức sắc các tôn giáo... Làm tốt công tác quản lý nhà nước về hoạt động tôn giáo sẽ góp phần đưa hoạt động tôn giáo đi vào ổn định, đúng pháp luật, làm cho quần chúng tín đồ, chức sắc các tôn giáo tin tưởng vào đường lối lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước, phân khởi tham gia xây dựng cuộc sống mới “tốt đời, đẹp đạo”, góp phần vào sự thắng lợi của công cuộc đổi mới đất nước□

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2017), *Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Tín ngưỡng, tôn giáo* số 162/2017/NĐ-CP, Hà Nội, ngày 30/12/2017.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2003), *Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28/11/2013.
4. Quốc hội (2016), *Luật Tín ngưỡng, tôn giáo*, Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 18/11/2016.
5. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Chỉ thị về một số công tác đối với đạo Tin lành*, số 01/2005/CT- TTg, Hà Nội, ngày 04/2/2005.
6. Nguyễn Thanh Xuân (2021), *Chính sách dân tộc, tôn giáo ở Việt Nam - Kết quả thực hiện và bài học kinh nghiệm*, in trong Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh: “Các chuyên đề lớp bồi dưỡng kiến thức mới cho cán bộ quy hoạch cấp chiến lược khóa XIII của Đảng”, quyển 3, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.

Chú thích:

- (1) Đảng Cộng sản Việt Nam (2003), *Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.48-51.
- (2) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tập I, tr.171.
- (3) Vũ Chiền Thắng, *Kiên quyết đấu tranh với hoạt động lợi dụng vấn đề tôn giáo và công tác tôn giáo nhằm chia rẽ khối đại đoàn kết toàn dân tộc, gây mất ổn định chính trị - xã hội ở nước ta hiện nay*, <https://tapchiconsan.org.vn>
- (4) Nguyễn Thanh Xuân (2020), *Tôn giáo và chính sách tôn giáo ở Việt Nam*, Nxb. Tôn giáo, Hà Nội, tr.485.
- (5) Nguyễn Thanh Xuân (2021), *Chính sách dân tộc, tôn giáo ở Việt Nam - Kết quả thực hiện và bài học kinh nghiệm*, in trong Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh: “Các chuyên đề lớp bồi dưỡng kiến thức mới cho cán bộ quy hoạch cấp chiến lược khóa XIII của Đảng”, quyển 3, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, tr.220-221.
- (6) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tập II, tr.45.
- (7) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Sđd, tập II, tr.73.
- (8) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Sđd, tập II, tr.141.

Nguồn: Tạp chí Giáo dục Lý luận - 2021 - số 5 (323) - tr.13-18.

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VÀ NHỮNG ĐIỂM MỚI TẠI ĐẠI HỘI XIII CỦA ĐẢNG

✍ TS NGUYỄN VĂN HÒI

Thứ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

Tóm tắt: Mục tiêu cuối cùng và bao trùm của chính sách xã hội là mang lại cho mọi người dân một cuộc sống tốt đẹp, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, điều kiện lịch sử và truyền thống văn hóa của dân tộc. Trong những năm 2011-2020, Đảng và Nhà nước đã đề ra và tổ chức thực hiện tốt chính sách xã hội, góp phần quan trọng vào việc không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của các tầng lớp nhân dân trong cả nước. Từ những kết quả đã đạt được, trong mục tiêu xây dựng, phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, Đại hội toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục có những chủ trương mới về chính sách xã hội.

Từ khóa: Chính sách xã hội; những điểm mới; Đại hội Đảng XIII

Quá trình thực hiện các chính sách xã hội (2011-2021)

1 ● Trong quá trình lãnh đạo xây dựng và phát triển đất nước, Đảng luôn xác định vừa tập trung phát triển kinh tế, vừa thực hiện tốt chính sách xã hội. Theo đó, nội dung lãnh đạo thực hiện chính sách xã hội của Đảng được thể hiện cụ thể, chi tiết, nhất là trong 10 năm (2011-2021). Đại hội lần thứ XI (2011) nhấn mạnh chính sách xã hội phải phù hợp với từng nhóm đối tượng, từng giai cấp, tầng lớp trong xã hội: “Tạo môi trường và điều kiện để mọi lao động có việc làm và thu nhập tốt hơn. Có chính sách tiền lương và chế độ đãi ngộ tạo động lực để phát triển; điều tiết hợp lý thu

nhập trong xã hội. Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xóa nghèo bền vững; giảm dần tình trạng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, các tầng lớp dân cư. Hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội. Thực hiện tốt chính sách đối với người và gia đình có công với nước”⁽¹⁾. Thực hiện chủ trương này, ngày 1-6-2012, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 15-NQ/TW Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020⁽²⁾. Nghị quyết xác định 5 nội dung cần ưu tiên thực hiện trong giai đoạn 2012-2020 để góp phần từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc của nhân dân, gồm: (1) Chính sách ưu đãi người có công với cách mạng; (2) Việc làm, thu nhập và giảm nghèo; (3) Bảo hiểm xã hội; (4) Trợ giúp xã hội những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; (5) Bảo đảm mức tối thiểu về một số dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân.

Đến Đại hội lần thứ XII của Đảng (2016), Đảng tiếp tục nhấn mạnh mục tiêu thực hiện chính sách xã hội nhằm: “... bảo đảm để nhân dân được hưởng thụ ngày một tốt hơn thành quả của công cuộc đổi mới, xây dựng và phát triển đất nước. Mọi người dân đều có cơ hội và điều kiện phát triển toàn diện”⁽³⁾.

Thực hiện những chủ trương trên của Đảng, nhiều chính sách xã hội đã được Nhà nước nhanh chóng sửa đổi, bổ sung, hình thành một hệ thống chính sách xã hội chặt chẽ, đầy đủ. Kết quả thực hiện chính sách xã hội đạt được nhiều thành quả rất tốt đẹp.

Ưu đãi người có công với cách mạng

Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng đã được Ủy Ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều vào tháng 7-2012 và tháng 12-2020, cùng với Pháp lệnh Quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước “Bà mẹ Việt Nam anh hùng” được Ủy Ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều vào tháng 10-2012, đã đảm bảo người có công và thân nhân tùy trường hợp cụ thể

mà được hưởng các chế độ ưu đãi⁽⁴⁾. Các phong trào đền ơn đáp nghĩa được thực hiện sâu, rộng và hiệu quả, thu hút sự tham gia của cả hệ thống chính trị và các tầng lớp nhân dân trong và ngoài nước.

Đến cuối năm 2020, cả nước có trên 1,3 triệu người có công đang được hưởng trợ cấp hàng tháng⁽⁵⁾. Trong 10 năm (2011-2021), bình quân mỗi năm giải quyết chế độ trợ cấp 1 lần cho 6 đến 8 nghìn trường hợp; đưa trên 580 nghìn lượt người có công đi điều dưỡng định kỳ; hỗ trợ giáo dục cho khoảng 40 nghìn lượt người. Mức chuẩn trợ cấp liên tục được điều chỉnh tăng (mức chuẩn trợ cấp hiện nay là 1.624.000 đồng). Đến nay, 99,7% hộ gia đình người có công với cách mạng có mức sống bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của người dân nơi cư trú; đảm bảo không còn hộ người có công thuộc diện hộ nghèo⁽⁶⁾.

Giải quyết việc làm, tăng thu nhập và giảm nghèo

Bộ luật Lao động được Quốc hội sửa đổi, bổ sung năm 2012 và năm 2019 có nhiều điểm mới, tiên bộ phù hợp với các công ước quốc tế về lao động, đáp ứng yêu cầu hội nhập và phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế của đất nước. *Luật Việc làm* được Quốc hội thông qua năm 2013 và các văn bản pháp luật, chính sách khác có liên quan đã tạo môi trường pháp lý thông thoáng, minh bạch để phát triển thị trường lao động và hỗ trợ hiệu quả những người yếu thế, dễ bị tổn thương. Các chính sách hỗ trợ việc làm góp phần tạo thu nhập, giảm thất nghiệp. Việt Nam thuộc 10 nước có tỷ lệ thất nghiệp thấp nhất thế giới, kể cả trong bối cảnh chịu tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008 và trong đại dịch COVID-19 hiện nay.

Mức tiền lương tối thiểu vùng, định kỳ, được điều chỉnh tăng trên cơ sở khuyến nghị của Hội đồng Tiền lương Quốc gia. Đến cuối năm 2020, mức tiền lương tối thiểu vùng cơ bản đã đạt chuẩn mức sống tối thiểu, góp phần bảo vệ người lao động thu nhập thấp, tay nghề thấp. Chính sách tiền lương liên tục

được cải tiến theo hướng giảm dần sự can thiệp hành chính của Nhà nước vào thị trường về tiền lương, khuyến khích thực hiện tiền lương theo thỏa thuận, theo tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21-5-2018 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách tiền lương.

Các Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2011-2015 và 2016-2020 được thực hiện hiệu quả. Phong trào thi đua “Cả nước chung tay vì người nghèo - Không để ai bị bỏ lại phía sau” giai đoạn 2016-2020 đạt nhiều kết quả tích cực. Đến năm 2021, tỷ lệ hộ nghèo bình quân cả nước giảm còn 2,75%; tỷ lệ hộ nghèo ở các huyện nghèo giảm còn dưới 24%⁽⁷⁾.

Mức sống của người nghèo, người dân trên địa bàn nghèo, vùng đặc biệt khó khăn được cải thiện rõ rệt. Giai đoạn 2016-2020, thu nhập bình quân của người nghèo tăng 2,3 lần⁽⁸⁾. Người nghèo có khả năng lao động được hỗ trợ sinh kế phù hợp với nhu cầu, được hỗ trợ học nghề, tạo việc làm, bồi dưỡng kiến thức sản xuất kinh doanh, được hỗ trợ đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng để vươn lên thoát nghèo và làm giàu.

Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế

Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, bổ sung (2014) đã mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Đặc biệt từ năm 2018, Nhà nước có chính sách hỗ trợ người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện bằng ngân sách nhà nước. Đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp được mở rộng đến người lao động làm việc theo chế độ hợp đồng lao động từ 03 tháng trở lên.

Đến hết năm 2020, số người tham gia bảo hiểm xã hội (bắt buộc và tự nguyện) đạt 16,047 triệu người (chiếm 33,2% lực lượng lao động trong độ tuổi) so với 9,5 triệu người vào năm 2010; có khoảng 13,27 triệu người tham

gia bảo hiểm thất nghiệp so với chưa đến 6 triệu người tham gia vào năm 2009. Riêng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện tăng nhanh, chỉ trong 2 năm (2019-2020) đã phát triển mới khoảng 750 nghìn người, gấp 3 lần giai đoạn 10 năm trước đây và về đích trước 2 năm so với mục tiêu đề ra của Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23-5-2018 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội⁽⁹⁾. Cả nước có hơn 3,1 triệu người đang hưởng các chế độ hưu trí và trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng⁽¹⁰⁾.

Đối tượng tham gia bảo hiểm y tế tăng lên nhanh chóng. Đến cuối năm 2020, cả nước có hơn 88 triệu người tham gia bảo hiểm y tế, chiếm 90,85% dân số; đặc biệt, người thuộc diện chính sách xã hội như người thuộc hộ nghèo, dân tộc thiểu số sống ở vùng khó khăn, trẻ em dưới 6 tuổi, người có công với cách mạng, cựu chiến binh, người trên 80 tuổi... được Nhà nước cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí; nhiều đối tượng khác được Nhà nước hỗ trợ kinh phí để tham gia bảo hiểm y tế⁽¹¹⁾. Chính sách bảo hiểm y tế theo hộ gia đình cũng tác động tích cực, tạo động lực để người dân tham gia bảo hiểm y tế. Bảo hiểm y tế đã góp phần giảm chi trực tiếp từ tiền túi hộ gia đình cho dịch vụ y tế, góp phần tạo nên sự công bằng trong chăm sóc sức khỏe, nhất là với nhóm người nghèo, cận nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi.

Trợ giúp xã hội cho người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn

Nghị định 136/2013/NĐ-CP ngày 21-10-2013 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội chuyển từ quan điểm nhân đạo sang hướng tiếp cận dựa trên quyền, lấy con người là trung tâm, bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch, kịp thời, hiệu quả và thân thiện trong tiếp cận. Diện đối tượng thụ hưởng được mở rộng; mức chuẩn trợ cấp xã hội được điều chỉnh tăng lên, từ mức 270 nghìn đồng/người/tháng, đến cuối năm 2020 tăng lên 360.000 đồng/tháng, góp phần ổn định cuộc sống cho các đối

tượng yếu thế. Nhà nước thực hiện hỗ trợ thường xuyên tại cộng đồng hoặc hỗ trợ tập trung tại các cơ sở trợ giúp xã hội đối với người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và hỗ trợ đột xuất cho người dân khi gặp rủi ro do thiên tai bão lụt, hạn hán, rét đậm, rét hại và các nguyên nhân khách quan khác có nhu cầu được trợ giúp đột xuất (hộ gia đình có người bị chết, bị thương, thiếu lương thực, nhà đổ, trôi, cháy, hư hỏng nặng...) thông qua các khoản trợ giúp bằng tiền mặt hoặc hiện vật từ ngân sách nhà nước.

Đến năm 2021, Việt Nam có hơn 3 triệu người đang được hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên (chiếm 3% dân số) so với gần 1,5 triệu người năm 2010. Các cơ sở trợ giúp xã hội công lập và ngoài công lập đã có bước phát triển nhất định, cơ bản đáp ứng nhu cầu nuôi dưỡng, chăm sóc các đối tượng bảo trợ xã hội. Cả nước hiện có 425 cơ sở trợ giúp xã hội (191 cơ sở công lập và 234 cơ sở ngoài công lập) nuôi dưỡng, chăm sóc hơn 42 nghìn người⁽¹²⁾.

Bảo đảm mức tối thiểu một số dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân

Nhằm đảm bảo mọi người dân trong xã hội có một cuộc sống tốt đẹp, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, Đảng chủ trương “không để ai bị bỏ lại phía sau trong tiến trình phát triển”, mọi người dân đều được thụ hưởng giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin truyền thông. Hiện thực hóa chủ trương này, Đảng và Nhà nước luôn ưu tiên đầu tư xây dựng và phát triển “điện, đường, trường, trạm”, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa, vùng đông đồng bào dân tộc thiểu số. Đồng thời, các chương trình, chính sách hỗ trợ người dân tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cũng sớm được bổ sung, sửa đổi và tổ chức thực hiện hiệu quả, như: miễn giảm học phí cho học sinh, sinh viên thuộc hộ nghèo, có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; chương trình xóa mù chữ và tiếp tục giáo dục sau khi biết chữ; dạy nghề cho lao động nông thôn; hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần tài chính cho một số nhóm đối tượng tham gia bảo hiểm y tế; chương trình dinh dưỡng

cộng đồng, dinh dưỡng học đường; chương trình nhà ở xã hội và nhà ở cho người có công với cách mạng, người nghèo, người dân vùng thường xuyên bị thiên tai, bão lũ; chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn; chính sách trợ cấp giá điện cho hộ nghèo, hộ không được tiếp cận lưới điện quốc gia; chương trình cấp báo, tạp chí cho vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi, v.v..

Với những biện pháp trên, Việt Nam đã đạt được mục tiêu phổ cập mầm non cho trẻ 5 tuổi; phổ cập giáo dục tiểu học và giáo dục trung học cơ sở. Tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học năm 2019 đạt 98%, trung học cơ sở đạt 89,2%⁽¹³⁾. Người nghèo, người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và các đối tượng yếu thế có thể bảo hiểm y tế, hỗ trợ khi bị ốm đau, bệnh tật phải đến các cơ sở y tế điều trị. Theo Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, tỷ lệ hộ gia đình không có nhà ở (chủ yếu là bởi họ sống trên ghe, thuyền) đã giảm 10 lần so với năm 2009, từ mức 4,7 phần mười nghìn, năm 2009 xuống còn 0,47 phần mười nghìn, năm 2019⁽¹⁴⁾. Điều đó phản ánh sự cải thiện đáng kể trong chất lượng cuộc sống của người dân. Tỷ lệ dân số nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh tăng từ 80,5% năm 2012 lên 88% năm 2018⁽¹⁵⁾. Về đảm bảo thông tin truyền thông cho người dân, Nhà nước duy trì mạng lưới bưu chính với 16 nghìn điểm giao dịch, trong đó có khoảng 7.640 điểm bưu điện văn hóa xã, phục vụ nhu cầu sử dụng dịch vụ bưu chính và đọc báo cho nhân dân tại tất cả các xã/phường, đáp ứng nhu cầu về đời sống tinh thần, đặc biệt tại các địa bàn khó khăn⁽¹⁶⁾. Thông tin truyền thông tập trung vào phổ biến chính sách, pháp luật của nhà nước, những gương người tốt việc tốt, những mô hình sản xuất, kinh doanh giỏi, v.v.. để người dân tiếp thu, học tập và ứng dụng trong thực tiễn.

Việc thực hiện tốt chính sách xã hội trong 10 năm (2011-2020), đã góp phần xây dựng một xã hội tiến bộ, hài hòa, gắn kết thể hiện ở một số khía

cạnh như: quyền của phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật và những người yếu thế được đảm bảo tốt hơn; tệ nạn xã hội, HIV/AIDS và các dịch bệnh được kiểm soát; đời sống mọi mặt của người dân không ngừng được cải thiện. Báo cáo phát triển con người của UNDP cho thấy chỉ số phát triển con người (HDI) Việt Nam năm 2019 đạt 0,704, được xếp vào nhóm “các quốc gia phát triển con người cao”, đứng ở vị trí 117 trên 189 quốc gia và vùng lãnh thổ⁽¹⁷⁾.

2. Những điểm mới về chính sách xã hội tại Đại hội XIII của Đảng

Từ những kết quả đạt được trong việc thực hiện chính sách xã hội thời kỳ đổi mới, đặc biệt là trong 10 năm (2011-2020), Đại hội lần thứ XIII của Đảng yêu cầu tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách xã hội ở nước ta trong bối cảnh: “...quá trình đô thị hóa tạo sức ép lớn về nhu cầu phát triển hạ tầng và xử lý ô nhiễm môi trường. Biến đổi khí hậu diễn biến ngày càng nhanh, khốc liệt và khó lường, ảnh hưởng lớn đến sản xuất và cuộc sống người dân. Già hóa dân số nhanh dẫn đến áp lực lên hệ thống an sinh xã hội và tác động đến tăng trưởng kinh tế. Các yếu tố an ninh phi truyền thống, thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu... dự báo diễn biến khó lường, ngày càng tác động, ảnh hưởng nặng nề đến sản xuất và đời sống”⁽¹⁸⁾.

Mặt khác, bên cạnh việc ghi nhận những thành quả đạt được về phát triển xã hội, Đại hội XIII của Đảng cũng chỉ ra nhiều tồn tại cần được khắc phục, như: “Giảm nghèo chưa bền vững, chưa có giải pháp hữu hiệu để xử lý vấn đề phân hóa giàu - nghèo, gia tăng bất bình đẳng về thu nhập, kiểm soát và xử lý các mâu thuẫn, xung đột xã hội. Chất lượng dịch vụ y tế, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn, có mặt còn bất cập. Chính sách tiền lương, thu nhập, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, phúc lợi xã hội có mặt còn hạn chế; thụ hưởng của người dân từ thành tựu phát triển của

đất nước chưa hài hòa”⁽¹⁹⁾.

Khắc phục những tồn tại đối với một số vấn đề xã hội đặt ra và chủ động thích ứng với bối cảnh mới, Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh cần phải tiếp tục: “Thực hiện tốt *chính sách xã hội*, bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội, an ninh con người, tạo chuyển biến mạnh mẽ trong quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; nâng cao chất lượng cuộc sống và hạnh phúc của nhân dân”⁽²⁰⁾. Đại hội xác định phải “Nhận thức đầy đủ và bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa trong các chính sách xã hội”⁽²¹⁾ để “Quản lý phát triển xã hội bền vững, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội”⁽²²⁾ với những điểm mới về chính sách xã hội, bao gồm⁽²³⁾:

(1) Thực hiện tốt chính sách ưu đãi người có công với cách mạng theo tinh thần Chỉ thị số 14-CT/TW ngày 19-7-2017 của Ban Bí thư về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác người có công với cách mạng và Pháp lệnh sửa đổi năm 2020 trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước và xã hội, bảo đảm người có công và gia đình người có công có mức sống từ trung bình khá trở lên trong địa bàn cư trú.

(2) Cải cách chính sách tiền lương theo hướng gắn với sự thay đổi của giá cả sức lao động trên thị trường, tương xứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế và tốc độ tăng năng suất lao động, bảo đảm nguyên tắc phân phối theo lao động, tạo động lực nâng cao năng suất và hiệu quả.

(3) Chú trọng nâng cao phúc lợi xã hội, an sinh xã hội, cố gắng bảo đảm những nhu cầu cơ bản, thiết yếu của nhân dân về nhà ở, đi lại, giáo dục, y tế, việc làm... Xây dựng sàn an sinh xã hội để bảo vệ người dân không rơi vào hoàn cảnh khó khăn với mục tiêu không để ai bị bỏ lại phía sau, đặc biệt là việc triển khai hiệu quả Chương trình Mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2030 theo hướng toàn diện, bao trùm; hỗ trợ người dân có sinh kế bền vững thông qua giáo dục nghề nghiệp, chuyển đổi việc làm bảo đảm

thu nhập.

(4) Phát triển giáo dục nghề nghiệp cả về quy mô và chất lượng; đặc biệt là lao động kỹ thuật cao, trường chất lượng cao để đáp ứng yêu cầu của thị trường lao động hiện đại và cách mạng công nghiệp lần thứ 4.

(5) Phát triển thị trường lao động năng động hướng đến việc làm bền vững, trong đó chú trọng phát triển về thông tin thị trường lao động; Tập trung giải quyết việc làm cho lao động khu vực phi chính thức, đặc biệt là lao động nông nghiệp chuyên đổi ngành nghề; Tăng cường xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ.

(6) Nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác đưa lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, ưu tiên đưa lao động kỹ thuật có tay nghề đi làm việc ở những thị trường có thu nhập cao, an toàn và tiếp tục phát huy nguồn nhân lực này sau khi về nước trên cơ sở bảo đảm cơ cấu, chất lượng nguồn nhân lực trong nước.

(7) Phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân với các chính sách phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro cho người dân, bảo đảm trợ giúp cho các nhóm đối tượng yếu thế. Cải cách hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng dựa trên nguyên tắc đóng - hưởng, chia sẻ - bền vững. Đẩy mạnh việc cải cách chính sách BHXH theo tinh thần Nghị quyết 28-NQ/TW tiến tới bảo hiểm xã hội toàn dân; nâng cao nhận thức của người lao động tuân thủ pháp luật và tự giác tham gia BHXH tự nguyện; Đổi mới chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo hướng tăng cường đào tạo và đào tạo lại cho người lao động để tham gia hiệu quả vào thị trường lao động.

(8) Nâng cao chất lượng xây dựng nông thôn mới, triển khai có hiệu quả chương trình phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2020-2030, thu hẹp khoảng cách giàu - nghèo giữa các vùng,

miền, dân tộc.

(9) Đổi mới cơ chế tài chính y tế, hệ thống quản lý và cung cấp dịch vụ y tế. Nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh, khắc phục tình trạng quá tải bệnh viện, phát triển hình thức khám, chữa bệnh trực tuyến. Nâng cao năng lực, chủ động phòng, chống dịch bệnh gắn với đổi mới toàn diện hệ thống y tế, nhất là y tế dự phòng. Thực hiện đúng hướng, hiệu quả xã hội hóa trong lĩnh vực y tế; bảo đảm bình đẳng giữa y tế nhà nước và y tế ngoài nhà nước; xây dựng, phát triển mô hình bác sĩ gia đình.

(10) Đổi mới cơ chế, huy động phân bổ và đa dạng hóa các nguồn lực thực hiện chính sách xã hội phù hợp với nhu cầu, lợi ích của các tầng lớp dân cư, nhóm xã hội, bảo đảm bình đẳng về cơ hội phát triển, nhất là với lao động khu vực phi chính thức.

(11) Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin nâng cao hiệu quả quản lý và tổ chức thực hiện chính sách xã hội; thống nhất số hóa cơ sở dữ liệu; phát triển hệ thống thông tin quản lý, cập nhật, khai thác, chia sẻ dữ liệu và xây dựng mã số an sinh xã hội toàn dân.

Kết quả đạt được trong việc thực hiện chính sách xã hội 10 năm (2011-2020) và những điểm mới về chính sách xã hội tại Đại hội XIII phản ánh tư duy đổi mới, tiến bộ của Đảng và là cơ sở quan trọng để các bộ, ngành trung ương và địa phương xây dựng, hoàn thiện thể chế chính sách xã hội và tổ chức triển khai có hiệu quả trong thực tiễn, góp phần hiện thực hóa các mục tiêu phát triển bền vững lĩnh vực xã hội và đưa nước ta trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại vào năm 2030□

Chú thích:

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb

CTQG, H, 2011, tr.80

(2) Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 1-6-2012 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020. (Nguồn: Bộ Tư pháp: *Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật*, tại địa chỉ: <http://vbpl.vn/botuphap/Pages/vbpq-luocdo.aspx?ItemID=86046#>)

(3) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb CTQG, H, tr.30-31

(4) Các chế độ ưu đãi, gồm: trợ cấp hàng tháng, trợ cấp một lần; phụ cấp hàng tháng; các chế độ bảo hiểm y tế; điều dưỡng phục hồi sức khỏe; trang cấp dụng cụ chỉnh hình và phục hồi chức năng; được ưu tiên trong tuyển sinh và tạo việc làm; được hỗ trợ để theo học đến trình độ đại học tại các cơ sở thuộc hệ thống giáo dục quốc dân; được ưu tiên giao hoặc cho thuê đất, mặt nước, mặt nước biển; được vay vốn ưu đãi để sản xuất; được miễn hoặc giảm thuế theo quy định của pháp luật; được Nhà nước hỗ trợ cải thiện nhà ở

(5), (10), (15), (16) Ban Cán sự Đảng Chính phủ: “Báo cáo Kết quả thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020”, 2020, tr.15, 21, 30, 32. Tài liệu lưu tại Bộ LĐ-TB&XH

(6), (7), (8), (9), (12) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội: “Tài liệu Hội nghị triển khai nhiệm vụ lao động, người có công và xã hội năm 2021”, H, 2020, tr.11, 12, 12, 8, 16. Tài liệu lưu tại Bộ LĐ-TB&XH

(11) Minh Hiếu (24-12-2020): “Hơn 88 triệu người tham gia bảo hiểm y tế”, <https://vneconomy.vn/hon-88-trieu-nguoi-tham-gia-bao-hiem-y-te.htm>

(13), (14) Ban Chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở Trung ương (12-2019): “Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở, tr.118, 146. Tài liệu lưu tại Bộ LĐ-TB&XH

(17) Minh Hậu (16-12-2020): “Báo cáo phát triển con người năm 2020”, <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=48506&idcm=188>

(18), (19), (20), (21), (22), (23) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQGST, H, 2021, T.1, tr.212, 85-86, 47, 147, 147, 148-151.

Nguồn: Tạp chí Lịch sử đảng - 2021 - số 5 - tr.23-29.

HÌNH THỨC XỬ PHẠT TƯỚC QUYỀN SỬ DỤNG GIẤY PHÉP, CHỨNG CHỈ HÀNH NGHỀ CÓ THỜI HẠN TRONG PHÁP LUẬT XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

 TS CAO VŨ MINH

Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Bài viết phân tích những vướng mắc trong thực tiễn áp dụng hình thức xử phạt này, đồng thời đề xuất hướng hoàn thiện.

Abstract: According to the Law on Handling of Administrative Violations of 2012, deprivation of the right to use licenses or professional practice certificates for a definite time shall apply to individuals and organizations that have seriously violated their licenses' or practice certificates' provisions on their operations. This article analyzes problems in practice of applying this sanction, and proposes directions for improvement.

1 Khái quát về hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn

Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn (gọi tắt: *Tước quyền sử dụng giấy phép*) là một hình thức xử phạt được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Theo đó, đây là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề.

Từ khái niệm trên, có thể rút ra một số đặc điểm về hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép như sau:

Thứ nhất, tước quyền sử dụng giấy phép là một hình thức xử phạt được quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Tước quyền sử dụng giấy phép được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung.

Thứ hai, hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Như vậy, việc áp dụng hình thức xử phạt này phải thỏa mãn hai điều kiện: *i*. Cá nhân, tổ chức trực tiếp vi phạm các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề; *ii*. Vi phạm có tính chất, mức độ nghiêm trọng.

Thứ ba, tước quyền sử dụng giấy phép được áp dụng trong thời hạn là từ 01 tháng đến 24 tháng, kể từ ngày quyết định xử phạt có hiệu lực thi hành. Trong thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép, cá nhân, tổ chức không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép.

Thứ tư, giấy phép, chứng chỉ hành nghề là giấy tờ do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền cấp cho cá nhân, tổ chức theo quy định của pháp luật để cá nhân, tổ chức đó kinh doanh, hoạt động, hành nghề hoặc sử dụng công cụ, phương tiện. Do đó, tước quyền sử dụng giấy phép nhằm mục đích không cho cá nhân, tổ chức sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề trong một khoảng thời gian nhất định. Đây cũng là khoảng thời gian cần thiết để người vi phạm tự xem xét, điều chỉnh hành vi của mình liên quan đến việc sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Áp dụng hình thức xử phạt này không nhằm mục đích vô hiệu giá trị pháp lý của giấy phép, chứng chỉ hành nghề bởi sau khi hết thời hạn bị tước quyền thì người vi phạm vẫn còn cơ hội quay trở lại một số quyền cơ bản của mình (lái xe, lái tàu), hoặc một số lĩnh vực mà mình đã có chuyên môn cao (hành nghề y, nghề

luật...). Như vậy, hình thức xử phạt này không chỉ nhằm mục đích răn đe, mà còn có ý nghĩa giáo dục người vi phạm.

2 • **Bất cập trong các quy định pháp luật về hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép**

Thứ nhất, tồn tại sự không thống nhất trong việc xác định tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm để áp dụng các hình thức xử phạt, trong đó có hình thức tước quyền sử dụng giấy phép.

Theo quy định pháp luật, tước quyền sử dụng giấy phép có thể được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính (áp dụng độc lập) hoặc là hình thức xử phạt bổ sung (áp dụng kèm theo hình thức xử phạt chính) trong từng vi phạm cụ thể. Trong trường hợp tước quyền sử dụng giấy phép được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt bổ sung thì hình thức xử phạt chính chỉ có thể là cảnh cáo hoặc phạt tiền⁽¹⁾. Thông qua khảo sát các nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thì chỉ duy nhất Nghị định số 33/2017/NĐ-CP có quy định hành vi vi phạm vừa bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo vừa bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép. Cụ thể, đối với hành vi “*lập bản đồ hiện trạng mỏ, mặt cắt hiện trạng khu vực được phép khai thác khoáng sản nhưng thông tin, số liệu trên bản đồ, mặt cắt thể hiện không đầy đủ theo quy định và sai so với thực tế hiện trạng khai thác khoáng sản*”⁽²⁾ thì chủ thể vi phạm bị phạt cảnh cáo (hình thức xử phạt chính) và bị tước quyền sử dụng giấy phép khai thác khoáng sản từ 02 tháng đến 04 tháng.

Theo Điều 22 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì: “*Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo*”. Như vậy, hình thức xử phạt cảnh cáo chỉ được áp dụng khi thỏa mãn các điều kiện đó là *vi phạm hành chính không nghiêm trọng*. Trong khi đó, theo Điều 25 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì tước quyền sử

dụng giấy phép được áp dụng đối với những vi phạm hành chính **ng nghiêm trọng**. Câu hỏi đặt ra là một khi đã xác định đó là hành vi vi phạm *không nghiêm trọng* để áp dụng cảnh cáo với tính chất là hình thức xử phạt chính thì liệu hành vi đó có thể đồng thời là vi phạm *ng nghiêm trọng* để áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng giấy phép hay không? Theo tác giả, Chính phủ đã có sự không chính xác trong việc đánh giá tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm nên dẫn đến cách thiết kế chế tài không hợp lý như đã trình bày ở trên.

Thứ hai, khoảng cách giữa thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép tối thiểu đến tối đa được pháp luật quy định không theo chuẩn mực cụ thể.

Theo Điều 25 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì “*thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 tháng đến 24 tháng, kể từ ngày quyết định xử phạt có hiệu lực thi hành*”. Trên cơ sở này, những nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực sẽ quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép đối với từng vi phạm hành chính cụ thể. Tuy nhiên, thời hạn được quy định theo công thức nào thì hoàn toàn tùy thuộc vào ý chí của nhà làm luật mà chủ yếu ở đây là Chính phủ. Theo khảo sát của tác giả thì những nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực sẽ thiết kế thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép theo hai công thức: i. *Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép mang tính cố định*, ii. *Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép từ tối thiểu đến tối đa*.

Về thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép mang tính cố định: Trong văn bản quy phạm pháp luật sẽ xác định rõ ràng thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép đối với từng hành vi vi phạm. Trên cơ sở đó, người có thẩm quyền chỉ áp dụng đúng thời hạn tước đã được quy định cụ thể. Ví dụ: khoản 6 Điều 14 Nghị định số 110/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 67/2015/NĐ-CP) quy định: “*Tước quyền sử dụng thẻ công chứng viên 12 tháng đối với hành vi công chứng trước vào hợp đồng, giao dịch khi chưa xác định đầy đủ các bên chủ*

thẻ của hợp đồng, giao dịch đó”. Như vậy, nếu công chứng viên thực hiện vi phạm hành chính này thì người có thẩm quyền sẽ tước quyền sử dụng giấy phép 12 tháng mà không thể quyết định thời hạn khác.

Về thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép từ tối thiểu đến tối đa: Đây là công thức được áp dụng trong đa phần các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính. Hiện nay, thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép từ tối thiểu đến tối đa như thế nào thì không có chuẩn mực nhất định.

Theo khảo sát của tác giả thì thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép tối thiểu và tối đa của một số hành vi không cách xa nhau. Ví dụ: Điều 14 Nghị định số 132/2015/NĐ-CP quy định “*hành vi chở hàng nguy hiểm, chở dầu, chở xô khí hóa lỏng*” sẽ bị tước quyền sử dụng bằng thuyền trưởng trong thời hạn tối thiểu là 02 tháng và tối đa là 03 tháng (vênh nhau 01 tháng). Theo Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP thì “*hành vi điều khiển xe mô tô chạy quá tốc độ quy định từ 10 km/h đến 20 km/h*” sẽ bị tước quyền sử dụng giấy phép lái xe trong thời hạn tối thiểu là 01 tháng và tối đa là 03 tháng (vênh nhau 02 tháng). Tuy nhiên, vẫn có nhiều hành vi mà khoảng cách giữa thời gian tước tối thiểu và tối đa cách xa nhau rất nhiều. Cụ thể, theo Điều 30 Nghị định số 41/2018/NĐ-CP thì hành vi vi phạm bị tước quyền sử dụng giấy phép trong thời hạn tối thiểu là 06 tháng và tối đa lên đến 12 tháng (vênh nhau 06 tháng). Theo Điều 7 Nghị định số 45/2019/NĐ-CP thì hành vi vi phạm bị tước quyền sử dụng giấy phép trong thời hạn tối thiểu là 12 tháng và tối đa lên đến 18 tháng (vênh nhau 06 tháng). Theo Điều 23 Nghị định số 134/2013/NĐ-CP thì hành vi vi phạm bị tước quyền sử dụng giấy phép trong thời hạn tối thiểu là 12 tháng và tối đa lên đến 24 tháng (vênh nhau 12 tháng). Theo Điều 38 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP thì hành vi vi phạm bị tước quyền sử dụng giấy phép trong thời hạn tối thiểu là 12 tháng và tối đa lên đến 24 tháng (vênh nhau 12 tháng). Câu hỏi đặt ra là dựa trên cơ sở nào mà Chính phủ lại quy định khoảng cách giữa thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép tối thiểu đến tối đa cách xa nhau như vậy? Với khoảng cách quá xa giữa

thời hạn tước quyền tối thiểu và tối đa nên khi thi hành công vụ, một số chủ thể có thẩm quyền xử phạt có thể tùy tiện trong việc quyết định thời hạn tước quyền cụ thể. Điều này sẽ ảnh hưởng rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt này.

Thứ ba, pháp luật hiện hành không đưa ra nguyên tắc để có thể xác định chính xác thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép trong các trường hợp cụ thể.

Trong quản lý nhà nước, tính tùy nghi hành chính là cần thiết nhằm bảo đảm cho hoạt động chấp hành - điều hành được diễn ra liên tục, nhịp nhàng, ứng phó linh hoạt với sự đa dạng của thực tiễn. Tuy nhiên, nếu không được kiểm soát chặt chẽ thì tùy nghi hành chính sẽ là “mảnh đất màu mỡ” cho sự tùy tiện, lạm quyền. Tính tùy nghi trong việc quyết định mức phạt tiền cụ thể được kiểm soát tương đối chặt chẽ. Tuy nhiên, tính tùy nghi trong việc quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép lại không được kiểm soát một cách rõ ràng.

Đơn cử, theo Điều 7 Nghị định số 45/2019/NĐ-CP thì hành vi “*kinh doanh dịch vụ lữ hành không đúng phạm vi kinh doanh dịch vụ lữ hành ghi trong giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành sẽ bị tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành từ 12 tháng đến 18 tháng*”. Câu hỏi đặt ra là người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào tiêu chí nào để quyết định “*tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành 12 tháng, 16 tháng hay 18 tháng*” bởi Nghị định số 45/2019/NĐ-CP cho phép “*tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành từ 12 tháng đến 18 tháng*”?

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành không đưa ra nguyên tắc để từ đó có thể xác định chính xác thời hạn “*tước quyền sử dụng giấy phép*” trong các trường hợp cụ thể. Sự “mù mờ” này không chỉ tạo ra tùy tiện trong việc áp dụng pháp luật mà còn ảnh hưởng rất lớn đến quyền khiếu nại, khởi kiện của người bị xử phạt. Trên thực tế, việc quyết định thời hạn cụ thể “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hoàn toàn tùy thuộc vào ý

chí chủ quan của người có thẩm quyền. Người bị xử phạt cũng không thể khiếu nại hay khởi kiện trong trường hợp này vì pháp luật cho phép người có thẩm quyền quyết định trong phạm vi từ “tối thiểu” đến “tối đa”.

Ví dụ: Theo điểm a khoản 5 Điều 8 Nghị định số 159/2013/NĐ-CP thì hành vi “*đăng, phát thông tin sai sự thật gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng*” sẽ bị tiền phạt từ 40.000.000 đồng đến 60.000.000 đồng (đối với tổ chức). Đồng thời vi phạm này bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng*”.

Ngày 22/02/2019, Phó Cục trưởng Cục Báo chí (Bộ Thông tin và truyền thông) ban hành Quyết định số 17/QĐ-XPVPHC xử phạt Báo điện tử Người tiêu dùng về hành vi “*đăng, phát thông tin sai sự thật gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng*”. Trong Quyết định số 17/QĐ-XPVPHC, người có thẩm quyền xử phạt Báo điện tử Người tiêu dùng số tiền 50.000.000 đồng và tước quyền sử dụng giấy phép báo chí 03 tháng. Việc Báo điện tử Người tiêu dùng bị xử phạt mức tiền trung bình (50.000.000 đồng) là chính xác vì vi phạm này không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ. Thế nhưng, vì sao Báo điện tử Người tiêu dùng lại bị tước quyền sử dụng giấy phép báo chí trong thời hạn 03 tháng thì hoàn toàn không có câu trả lời thỏa đáng. Trong trường hợp không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ nêu trên, tại sao người có thẩm quyền không tước quyền sử dụng giấy phép báo chí 02 tháng mà là 03 tháng? Câu hỏi này trên thực tế không thể trả lời bởi pháp luật hiện hành hoàn toàn không có quy định nào hướng dẫn thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép trong các trường hợp cụ thể.

Nhằm tạo ra chuẩn mực trong việc áp dụng hình thức xử phạt này, một số nghị định đã quy định nguyên tắc xác định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép trong các trường hợp cụ thể. Cụ thể, theo khoản 2 Điều 77 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt thì: “*Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề*

cụ thể đối với một hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này là mức trung bình của khung thời gian tước được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước là mức tối thiểu của khung thời gian tước. Nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước là mức tối đa của khung thời gian tước”.

Khác với Nghị định số 46/2016/NĐ-CP, Nghị định số 33/2017/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản lại quy định: *“Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề cụ thể đối với một hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này là mức trung bình của khung thời gian tước được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước có thể dưới mức trung bình nhưng không quá mức tối thiểu của khung thời gian tước. Nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước trên mức trung bình nhưng không quá mức tối đa của khung thời gian tước”.*

Như vậy, có thể thấy, do Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 không quy định nguyên tắc xác định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép cụ thể nên dẫn đến sự không thống nhất trong triển khai thi hành. Nhiều nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực “mạnh dạn” mở lối đi riêng. Tuy nhiên, ngay cả khi như vậy thì các nghị định này cũng không thiết lập chuẩn mực chung trong việc xác định thời hạn cụ thể tước quyền sử dụng giấy phép. Cụ thể, có nghị định quy định là nếu có tình tiết giảm nhẹ (hoặc tăng nặng) thì thời hạn tước là mức tối thiểu (hoặc mức tối đa). Có nghị định lại quy định theo hướng tùy nghi *có thể dưới mức trung bình nhưng không quá mức tối thiểu (hoặc trên mức trung bình nhưng không quá mức tối đa)*. Bên cạnh đó, các nghị định này cũng không đưa ra quy định cụ thể để xác định thời hạn *“tước quyền sử dụng giấy phép”* trong trường hợp người vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ.

Khảo sát các điều khoản trong Nghị định số 46/2016/NĐ-CP có quy định áp dụng hình thức xử phạt *“tước quyền sử dụng giấy phép”* thì thời hạn áp dụng không cách xa nhau và tuân thủ nguyên tắc *“biên độ dao động giữa*

tối thiểu và tối đa là hai tháng”. Cụ thể, Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định thời hạn “*tức quyền sử dụng giấy phép*” thành năm mức độ: 01 tháng đến 03 tháng (điểm b khoản 12 Điều 6), 02 tháng đến 04 tháng (điểm c khoản 12 Điều 6); 03 tháng đến 05 tháng (điểm c khoản 12 Điều 6); 04 tháng đến 06 tháng (điểm đ khoản 12 Điều 5); 22 tháng đến 24 tháng (khoản 11 Điều 5, khoản 11 Điều 6). Phải chăng theo nhà làm luật, việc quy định biên độ dao động như thế là thuận tiện cho người có thẩm quyền trong việc áp dụng pháp luật khi có tình tiết tăng nặng và giảm nhẹ? Theo đó, khi Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định *tức quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng* thì sẽ áp dụng thời hạn trung bình là 2 tháng. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn áp dụng là 01 tháng và có tình tiết tăng nặng thì thời hạn sẽ là 03 tháng. Tuy nhiên, trong trường hợp người vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) thì thời hạn *tức quyền* sẽ như thế nào? Với quy định trong khoản 2 Điều 77 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP, có thể hiểu nếu người vi phạm có hai hoặc ba tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) trở lên thì cũng chỉ có thể áp dụng thời hạn *tức quyền* tối đa (hoặc tối thiểu) của khung thời hạn mà không có gì khác so với trường hợp có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ). Điều này hoàn toàn không phù hợp với mục đích xử phạt là nhằm giáo dục, răn đe người vi phạm và cũng không phù hợp với nguyên tắc xử phạt là phải “*căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng*”⁽³⁾. Sẽ là điều vô lý nếu chủ thể vi phạm có ba tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) mà thời hạn *tức quyền* được áp dụng hoàn toàn giống với chủ thể vi phạm chỉ có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ). Bên cạnh đó, các quy định của Nghị định số 46/2016/NĐ-CP cho dù khá tiến bộ cũng không thể trở thành chuẩn mực pháp lý cho những vi phạm hành chính trong các lĩnh vực khác nếu như các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực này không quy định về nguyên tắc xác định thời hạn *tức quyền sử dụng giấy phép* trong các trường hợp cụ thể.

Thứ tư, tác động của các tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép chưa được quy định rõ ràng.

Như đã trình bày, hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép có thể được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính hoặc bổ sung. Tuy nhiên, theo khảo sát của tác giả thì hình thức xử phạt này đa phần được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt bổ sung. Khi được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt bổ sung thì hình thức xử phạt này thường đi kèm với hình thức xử phạt chính là phạt tiền. Câu hỏi đặt ra là “*nếu vi phạm hành chính bị áp dụng hình phạt tiền (hình thức xử phạt chính) và tước quyền sử dụng giấy phép (hình thức xử phạt bổ sung) mà có tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) thì tình tiết này có áp dụng cho cả hình thức xử phạt chính và hình thức xử phạt bổ sung hay không?*”.

Ví dụ: Theo Điều 7 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP thì hành vi “*tổ chức hoạt động dạy thêm không đúng đối tượng*” sẽ bị phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng (hình thức xử phạt chính) và bị “*tước quyền sử dụng giấy phép dạy thêm từ 06 tháng đến 12 tháng*” (hình thức xử phạt bổ sung). Nếu người vi phạm có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) thì tình tiết này có áp dụng cho cả hình thức phạt tiền lẫn hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép hay không?

Hiện nay, pháp luật không quy định rõ ràng về sự ảnh hưởng của tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép nên dẫn đến cách áp dụng rất khác nhau.

Quan điểm thứ nhất: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 chỉ quy định việc áp dụng tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) đối với hình thức phạt tiền. Do đó, đối với hành vi vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép thì tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) sẽ không tác động đến việc quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép⁽⁴⁾. Như vậy,

trường hợp trên, do có một tình tiết giảm nhẹ thì người vi phạm sẽ bị phạt 2.000.000 đồng (mức tiền tối thiểu), còn thời hạn tước quyền sẽ tùy nghi trong khoảng thời gian từ 06 tháng đến 12 tháng.

Quan điểm thứ hai: Tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) có ý nghĩa trong việc cụ thể hóa trách nhiệm hành chính, bảo đảm sự công bằng trong việc áp dụng pháp luật trên tinh thần cá nhân, tổ chức vi phạm sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng với đặc điểm, tính chất, mức độ vi phạm của từng chủ thể. Do đó, đối với những hình thức xử phạt được quy định theo công thức “từ tối thiểu đến tối đa” thì tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) sẽ được áp dụng cho các hình thức xử phạt này⁽⁵⁾. Như vậy, trường hợp trên, do có một tình tiết giảm nhẹ thì người vi phạm sẽ bị phạt 2.000.000 đồng (mức tiền tối thiểu) và bị tước quyền sử dụng giấy phép là 06 tháng (thời hạn tước tối thiểu).

Qua phân tích trên, có thể thấy, do Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành không đề cập đến vấn đề này nên các chủ thể lại có cách áp dụng pháp luật khác nhau.

Bên cạnh đó, một số nghị định lại quy định theo hướng hành vi vi phạm phải có tình tiết tăng nặng thì mới áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép. Cụ thể, Điều 23 Nghị định số 31/2016/NĐ-CP quy định hành vi “*xử lý vật thể thuộc diện kiểm dịch thực vật, bao bì đóng gói bằng gỗ không đúng quy trình kỹ thuật*” sẽ bị phạt tiền từ 7.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng. Nếu hành vi vi phạm có *tình tiết tăng nặng* thì sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng Thẻ hành nghề xử lý vật thể thuộc diện kiểm dịch thực vật từ 01 tháng đến 03 tháng⁽⁶⁾.

Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định hành vi: “*Buông cả hai tay khi đang điều khiển xe mô tô; dùng chân điều khiển xe mô tô*” sẽ bị phạt tiền 5.000.000 đồng đến 7.000.000 đồng. Nếu hành vi vi phạm có thêm tình tiết “*tái phạm*” hay “*vi phạm nhiều lần*” thì sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là

tước quyền sử dụng Giấy phép lái xe từ 03 tháng đến 05 tháng.

Điều 46 Nghị định số 142/2017/NĐ-CP quy định hành vi “*kinh doanh vận tải đa phương thức không đúng nội dung ghi trong giấy phép do cơ quan có thẩm quyền cấp theo quy định*” sẽ bị phạt tiền 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng. Nếu hành vi vi phạm có thêm tình tiết “*tái phạm*” hay “*vi phạm nhiều lần*” thì sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh có thời hạn từ 01 tháng đến 03 tháng. Tương tự, Điều 6 Nghị định số 55/2018/NĐ-CP quy định hành vi “*không lưu mẫu sản phẩm của từng lô phân bón xuất xưởng theo quy định về thời gian bảo quản mẫu lưu*” sẽ bị phạt tiền từ 15.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng. Nếu hành vi vi phạm có thêm tình tiết “*tái phạm*” hay “*vi phạm nhiều lần*” thì sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng Giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất phân bón/Giấy phép sản xuất phân bón từ 03 tháng đến 06 tháng.

Các vi phạm hành chính vừa nêu bị áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền. Tuy nhiên, do có *tình tiết tăng nặng, tái phạm* hay *vi phạm nhiều lần* nên người có thẩm quyền áp dụng thêm hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là trong trường hợp này thì thời hạn cụ thể tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề như thế nào?

Trên thực tế, liệu có xảy ra trường hợp cá nhân thực hiện hành vi “*dùng chân điều khiển xe mô tô*”, do có thêm tình tiết *tái phạm* (hoặc *vi phạm nhiều lần*) nên người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng Giấy phép lái xe từ 03 tháng đến 05 tháng. Sau đó, người có thẩm quyền lại tiếp tục sử dụng đúng tình tiết tăng nặng này để áp dụng thời hạn tước quyền sử dụng Giấy phép lái xe tối đa là 05 tháng? Do pháp luật không có những điều khoản hướng dẫn cụ thể nên thực trạng người có thẩm quyền căn cứ vào tình tiết *tái phạm* (hoặc *vi phạm nhiều lần*) để vừa tước quyền sử dụng giấy phép vừa quyết định thời hạn tước tối đa vẫn xảy ra⁽⁷⁾. Tuy nhiên, theo tác giả, nếu điều

này xảy ra thì dường như người có thẩm quyền đã áp dụng chưa đúng với tinh thần pháp luật bởi một tình tiết tăng nặng lại được sử dụng đến hai lần vào các mục đích khác nhau⁽⁸⁾.

Thứ năm, pháp luật hiện hành không đưa ra quy định để từ đó có thể so sánh được tính chất cưỡng chế nghiêm khắc hơn giữa hai hình thức xử phạt là phạt tiền và tước quyền sử dụng giấy phép.

Hiện nay, trong rất nhiều nghị định xử phạt vi phạm hành chính quy định về “*điều khoản chuyển tiếp*”. Trên thực tế, phải thấy rằng, “*điều khoản chuyển tiếp*” là vấn đề có ý nghĩa thực tiễn quan trọng. Điều hiển nhiên là khi ban hành một văn bản quy phạm pháp luật mới, phải xử lý những quan hệ phát sinh trong khi áp dụng văn bản quy phạm pháp luật cũ còn chưa kết thúc, còn kéo dài sang tận lúc văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực⁽⁹⁾.

Đơn cử, Điều 28 Nghị định số 45/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch quy định về điều khoản chuyển tiếp như sau: “*Đối với những hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà sau đó mới được phát hiện hoặc đang xem xét giải quyết thì áp dụng các quy định có lợi cho cá nhân, tổ chức vi phạm*”. Tương tự, Điều 37 Nghị định số 159/2013/NĐ-CP quy định về điều khoản chuyển tiếp như sau: “*Đối với hành vi vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, xuất bản xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà sau đó mới bị phát hiện hoặc đang xem xét, giải quyết thì áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm*”.

Tuy nhiên, công thức “*áp dụng các quy định có lợi*” dường như chỉ phát sinh tác dụng khi văn bản quy phạm pháp luật cũ và mới cùng quy định về một hay các hình thức xử phạt khác nhau mà có thể dễ dàng so sánh mức độ cưỡng chế cao thấp. Đối với các vi phạm có áp dụng đồng thời hình thức phạt tiền và hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép thì điều khoản chuyển tiếp trên

rất có thể tạo ra cách áp dụng pháp luật không thống nhất.

Ví dụ: Theo Nghị định số 159/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí xuất bản thì hành vi “*đăng, phát các tác phẩm đã có quyết định cấm lưu hành hoặc tịch thu*” bị phạt tiền từ 70.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng và bị tước quyền sử dụng giấy phép báo chí từ 01 tháng đến 03 tháng (khoản 6, khoản 7 Điều 8). Theo Nghị định số 02/2011/NĐ-CP thì hành vi “*đăng, phát các tác phẩm đã có quyết định cấm lưu hành hoặc tịch thu*” bị phạt tiền từ 30.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng và bị tước quyền sử dụng giấy phép báo chí từ 90 ngày đến 180 ngày (tương đương 03 tháng đến 06 tháng) (khoản 5, khoản 6 Điều 7)⁽¹⁰⁾. Trong trường hợp này thì quy định nào được xem là có lợi khi áp dụng cho tổ chức, cá nhân vi phạm?

Có quan điểm cho rằng, phạt tiền là hình thức xử phạt chính nên người có thẩm quyền lựa chọn xử phạt theo mức tiền phạt thấp hơn thì chính là “*áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm*”⁽¹¹⁾. Quan điểm khác lại cho rằng, việc áp dụng hình thức phạt chính như phạt tiền lại không gây nên nhiều ảnh hưởng đến đời sống của cá nhân, tổ chức bằng tước quyền sử dụng giấy phép⁽¹²⁾. Do đó, người có thẩm quyền lựa chọn xử phạt theo chế tài mà có thời gian tước quyền sử dụng giấy phép ít hơn thì chính là “*áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm*”. Rõ ràng, việc xem xét để đánh giá “*áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm*” không phải là đơn giản và chắc chắn sẽ tạo ra cách hiểu cũng như áp dụng pháp luật không thống nhất.

Tác giả đồng ý với quan điểm thứ hai và cho rằng thời gian tước quyền sử dụng giấy phép càng dài thì càng gây bất lợi cho người vi phạm bởi tước quyền sử dụng giấy phép có thể gây ra thiệt hại về vật chất còn lớn hơn gấp nhiều lần so với số tiền phạt chính⁽¹³⁾. Tuy nhiên, đây chỉ là những quan điểm mang tính học thuật, nghiên cứu chứ không phải quy định chính thức của Nhà nước nên không mang tính khuôn mẫu. Những người làm công tác thực tiễn rất cần các

quy định rõ ràng từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để có thể so sánh được tính chất cưỡng chế nghiêm khắc hơn trong hai hình thức xử phạt là phạt tiền và tước quyền sử dụng giấy phép.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Nhằm khắc phục các bất cập pháp luật cũng như những vướng mắc trong thực tiễn áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, tác giả đề xuất một số giải pháp:

Thứ nhất, tước quyền sử dụng giấy phép là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Tuy nhiên, thế nào là “*vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề*” lại không được quy định cụ thể. Nói cách khác, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã không đưa ra căn cứ nhằm xác định tính chất, mức độ vi phạm của hành vi⁽¹⁴⁾. Đây là một điều không hợp lý và cần được khắc phục trong tương lai. Theo tác giả, nhà làm luật cần hướng dẫn cụ thể thế nào là vi phạm không nghiêm trọng, vi phạm nghiêm trọng. Trên cơ sở đó, nhà làm luật sẽ thiết kế hình thức xử phạt phù hợp, tránh tình trạng xây dựng chế tài xử phạt mà bản chất có sự mâu thuẫn với nhau đối với một vi phạm hành chính.

Thứ hai, ngoài một số nghị định quy định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép mang tính cố định thì đa phần các nghị định còn lại quy định thời hạn tước theo công thức “*từ tối thiểu đến tối đa*”. Tuy nhiên, do khoảng cách giữa thời gian tước tối thiểu và tối đa quá lớn nên dẫn đến tình trạng tiêu cực, những nhiều trong quá trình áp dụng pháp luật. Để hạn chế tình trạng này, khoản 1 Điều 3 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) đưa ra nguyên tắc xây dựng chế tài tước quyền sử dụng giấy phép: “*Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề đối với hành vi vi phạm hành chính phải được quy định thành khung thời gian cụ thể,*

khoảng cách giữa thời gian tước tối thiểu và tối đa không quá lớn”. Do đó, Chính phủ cần tiến hành rà soát tất cả các nghị định nhằm quy định hợp lý hơn về thời hạn tước quyền tối thiểu và tối đa theo yêu cầu của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP). Theo tác giả, rút ngắn “biên độ dao động” giữa thời hạn tước tối thiểu và tối đa của các hành vi vi phạm trong những nghị định của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính là việc làm cần thiết nhằm hạn chế bị lợi dụng vào mục đích bất hợp pháp. Trên cơ sở nghiên cứu thực nghiệm, tác giả cho rằng, khoảng cách chênh lệch này nên là 03 tháng. Theo tác giả, 03 tháng là khoảng thời gian khá dài, từ đó bảo đảm được sự phân hóa trong việc tước quyền sử dụng giấy phép đối với các vi phạm hành chính cụ thể. Ngoài ra, khoảng cách chênh lệch này cũng phù hợp để giải quyết những trường hợp mà người vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ.

Nếu thiết kế theo cách này thì “biên độ dao động” giữa thời hạn tước tối thiểu và tối đa luôn là 03 tháng bất kể vi phạm đó có tính chất, mức độ nguy hiểm như thế nào. Theo đó, đối với mỗi hành vi vi phạm, nhà làm luật chỉ cần xác định mức thời gian tước quyền tối thiểu rồi cộng thêm 03 tháng sẽ trở thành thời gian tước quyền tối đa. Tất nhiên, đối với những vi phạm có tính chất, mức độ nguy hiểm cao cho xã hội thì nhà làm luật phải xác định thời gian tước quyền tối thiểu cao hơn so với những hành vi khác (từ đó mức tối đa cũng sẽ cao hơn) nhằm bảo đảm tính răn đe.

Thứ ba, bên cạnh mục đích răn đe, xử phạt vi phạm hành chính còn hướng đến mục đích giáo dục ý thức pháp luật. Do đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đưa ra nguyên tắc: “*Việc xử phạt vi phạm hành chính phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng*”.

Khác với các hình thức xử phạt mang tính cố định (cảnh cáo; tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; trục xuất), hình thức xử phạt *tước quyền*

sử dụng giấy phép và phạt tiền luôn phải chú ý đến tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng. Bản chất của việc áp dụng tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) là làm tăng lên (hoặc giảm đi) mức độ trách nhiệm hành chính của chủ thể vi phạm so với các trường hợp thông thường. Do được thiết kế theo công thức “*từ mức tối thiểu đến tối đa*” nên khi áp dụng hình thức xử phạt *tước quyền sử dụng giấy phép* hay phạt tiền, người có thẩm quyền phải căn cứ vào tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng để quyết định chế tài cho phù hợp với tình hình thực tế.

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã quy định nguyên tắc xác định mức tiền phạt cụ thể trong trường hợp chủ thể vi phạm có tình tiết tăng nặng hay tình tiết giảm nhẹ. Tuy nhiên, đối với hình thức xử phạt *tước quyền sử dụng giấy phép* thì Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 lại không có nguyên tắc áp dụng tương tự. Từ đó, dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thậm chí là tùy tiện.

Lời giải cho vấn đề trên là cần ghi nhận nguyên tắc để từ đó xác định chính xác “*tước quyền sử dụng giấy phép*” trong các trường hợp cụ thể. Theo tác giả, khi sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, nhà làm luật có thể quy định nguyên tắc kỹ thuật trong việc xác định thời hạn “*tước quyền sử dụng giấy phép*” đối với một vi phạm cụ thể như sau:

“Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung thời gian tước đối với hành vi đó.

Trường hợp có một tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ thì áp dụng mức trung bình tăng thêm hoặc mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình tăng thêm được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối đa và mức trung bình. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình.

Trường hợp có từ hai tình tiết tăng nặng trở lên thì áp dụng mức tối đa của thời hạn. Trường hợp có từ hai tình tiết giảm nhẹ trở lên thì áp dụng mức tối thiểu

của thời hạn. Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ thì bù trừ theo nguyên tắc một tình tiết tăng nặng trừ cho một tình tiết giảm nhẹ”.

Thứ tư, cần nhận thức đầy đủ về ý nghĩa, vai trò của tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ trong việc quyết định các hình thức xử phạt. Tình tiết giảm nhẹ được áp dụng như một sự khoan hồng của Nhà nước đối với những người vi phạm có ý thức hướng thiện. Trong khi đó, các tình tiết tăng nặng là nhằm trừng trị nghiêm khắc hơn đối với những người vi phạm ngoan cố, chống đối. Do đó, việc xử phạt đối tượng vi phạm có ý thức hướng thiện hay ngoan cố, chống đối cần phải thể hiện nhất quán trong các hình thức xử phạt, kể cả khi chúng được áp dụng độc lập hay áp dụng đồng thời với nhau. Vì lẽ đó, khi người vi phạm có tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) thì tình tiết này cần được áp dụng cho cả hình thức xử phạt chính (phạt tiền) lẫn hình thức xử phạt bổ sung (tước quyền sử dụng giấy phép).

Bên cạnh đó, cần có sự phân biệt tiêu chí “*tái phạm*”, “*vi phạm nhiều lần*” là điều kiện áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép với tình tiết tăng nặng được quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Hiện nay, có một số nghị định quy định tiêu chí “*tái phạm*”, “*vi phạm nhiều lần*” là điều kiện áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép. Như vậy, tiêu chí “*tái phạm*”, “*vi phạm nhiều lần*” sẽ chỉ là điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép chứ không nhằm mục đích xác định tình tiết tăng nặng theo điểm b khoản 1 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Nói cách khác, nếu đã sử dụng tiêu chí “*tái phạm*”, “*vi phạm nhiều lần*” là điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép thì không thể xem xét chính tình tiết đó với tính cách là tình tiết tăng nặng nữa. Trong trường hợp này, người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào khoản 2 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 để áp dụng mức phạt và thời gian tước quyền sử dụng giấy phép như những trường hợp bình thường (trường hợp không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ thì phạt tiền ở

mức trung bình và tước quyền ở mức trung bình của khung thời gian tước)⁽¹⁵⁾.

Thứ năm, đối với một số vi phạm mà văn bản quy phạm pháp luật mới tuy giảm mức tiền phạt, nhưng lại tăng thời gian áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép so với quy định tương ứng trong văn bản quy phạm pháp luật cũ thì phải căn cứ vào thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép. Theo đó, chế tài tuy có mức tiền xử phạt cao hơn, nhưng thời gian tước quyền sử dụng giấy phép ít hơn thì chính là “*có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm*”.

Xét về bản chất pháp lý, các hình thức xử phạt được áp dụng nhằm gây thiệt hại đến tình trạng ban đầu vốn có của người vi phạm về quyền sở hữu tài sản hay quyền nhân thân⁽¹⁶⁾. Nếu như phạt tiền chỉ hướng đến việc gây thiệt hại về vật chất đối với người vi phạm thì tước quyền sử dụng giấy phép không chỉ gây thiệt hại về vật chất mà còn có thể gây ảnh hưởng về nhân thân của người vi phạm (một nhà báo, một bác sĩ, một luật sư bị tước quyền sử dụng chứng chỉ hành nghề thì không chỉ bị thiệt hại về vật chất mà còn có những ảnh hưởng về tinh thần). Như vậy, tính chất cưỡng chế của phạt tiền sẽ ít nghiêm khắc hơn so với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép. Hình thức phạt tiền lại có thể được áp dụng những chính sách khoan hồng từ phía Nhà nước như hoãn thi hành quyết định phạt tiền, giảm tiền phạt, miễn tiền phạt⁽¹⁷⁾. Trong khi đó, tước quyền sử dụng giấy phép một khi đã được áp dụng thì không được miễn, giảm thời hạn, cũng không được hoãn thi hành. Thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính cho thấy việc tước quyền sử dụng giấy phép không chỉ gây thiệt hại đối với người vi phạm, mà còn gây ảnh hưởng to lớn đến những chủ thể khác. Do đó, càng kéo dài thời gian tước quyền sử dụng giấy phép thì càng gây khó khăn cho người vi phạm lẫn những chủ thể khác có liên quan đến người vi phạm. Ví dụ: Tước quyền sử dụng giấy phép của một số doanh nghiệp lớn sẽ gây ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế, xã hội của địa phương cũng như người lao động trong doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, nhà làm luật có thể thống nhất cách quy định “*Điều khoản chuyển tiếp*” như sau:

“Điều...: Điều khoản chuyển tiếp

Đối với vi phạm hành chính xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà sau đó mới bị phát hiện hoặc đang xem xét, giải quyết thì áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm. Khi áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề đồng thời với các hình thức xử phạt khác thì phải căn cứ vào thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Trường hợp thời gian tước quyền sử dụng giấy phép ít hơn (ngắn hơn) thì được xem là “có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm” □

Chú thích:

- (1) Khoản 1 Điều 21 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Hình thức xử phạt cảnh cáo và phạt tiền chỉ được quy định và áp dụng là hình thức xử phạt chính*”.
- (2) Khoản 3 và khoản 8 Điều 39 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP quy định: “*Phạt cảnh cáo đối với hành vi lập bản đồ hiện trạng mỏ, mặt cắt hiện trạng khu vực được phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường của hộ kinh doanh nhưng thông tin, số liệu trên bản đồ, mặt cắt thể hiện không đầy đủ theo quy định và sai so với thực tế hiện trạng khai thác khoáng sản*” và “*bị tước quyền sử dụng giấy phép khai thác khoáng sản từ 02 tháng đến 04 tháng*”.
- (3) Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.
- (4) Báo cáo số 248/BC-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2017 trên địa bàn tỉnh Trà Vinh, ngày 23/10/2017.
- (5) Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính.
- (6) Điểm a khoản 4 Điều 23 Nghị định số 31/2016/NĐ-CP.
- (7) Phòng Cảnh sát giao thông Công an tỉnh Bình Phước, Báo cáo tổng kết tình hình xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ trong 09 tháng đầu năm 2017 trên địa bàn tỉnh Bình Phước, ngày 13/11/2017.
- (8) Khoản 6 Điều 3 Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ

phí, hóa đơn đưa ra nguyên tắc: “*Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ thì bù trừ theo nguyên tắc một tình tiết tăng nặng trừ cho một tình tiết giảm nhẹ*”. Với tư duy đó thì tình tiết tăng nặng “*tái phạm*” hay “*vi phạm nhiều lần*” chỉ được sử dụng một lần vào một mục đích nhất định.

(9) Nguyễn Cửu Việt, “*Một luật hay hai luật?*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 24, năm 2007.

(10) Ngày 12/11/2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 159/2013/NĐ-CP để thay thế cho Nghị định số 02/2011/NĐ-CP.

(11) Báo cáo số 215/BC-UBND ngày 26/12/2017 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2017.

(12) Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr.253.

(13) Khảo sát 30 nhà báo thì có đến 28/30 (chiếm tỷ lệ 93%) cho rằng, người có thẩm quyền áp dụng thời gian tước quyền sử dụng giấy phép báo chí ngắn hơn thì sẽ có lợi hơn cho người vi phạm.

(14) Trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tuy không có một điều khoản riêng quy định về tính chất, mức độ vi phạm của hành vi, nhưng thông qua các quy định cụ thể thì vẫn có thể nhận thấy được điều này. Ví dụ: Điều 22 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính **không nghiêm trọng***”. Điều 25 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức **vi phạm nghiêm trọng** các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề*”. Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với **vi phạm hành chính nghiêm trọng** do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức*”.

(15) Theo khoản 2 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì “*tình tiết quy định tại khoản 1 Điều này đã được quy định là hành vi vi phạm hành chính thì không được coi là tình tiết tăng nặng*”.

(16) Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2013, tr.524.

(17) Điều 76, 77 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Nguồn: Nhà nước và Pháp luật - 2020 - số 5 - tr.10-21, 58.

QUY CHẾ PHÁP LÝ THÀNH VIÊN GÓP VỐN TRONG CÔNG TY HỢP DANH THEO LUẬT DOANH NGHIỆP NĂM 2020

 TS NGUYỄN VĨNH HÙNG

-

NGUYỄN VĂN PHƯỚC

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Văn Phòng Chính Phủ

Tóm tắt: Khác với thành viên hợp danh, thành viên góp vốn không giữ vai trò quyết định sự hình thành và tồn tại của công ty hợp danh. Vì thế, quy chế pháp lý của thành viên góp vốn có sự khác biệt rất lớn so với quy chế pháp lý của thành viên hợp danh. Bài viết nghiên cứu về quy chế pháp lý của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, từ đó, chỉ ra các hạn chế, bất cập và đề xuất một số kiến nghị.

Abstract: Unlike a general partner, a limited partner does not play role in determining the formation and existence of general partnership. Therefore, the legal status of limited partner is very different from that of legal status of general partner. This article researches the legal status of limited partner in a partnership under the Enterprise Law of 2020, thereby, points out a number of limitations, shortcomings and proposes recommendations.

Ở Việt Nam, công ty hợp danh là một trong những loại hình công ty xuất hiện sớm nhất. Sau này, trải qua các biến cố của lịch sử Việt Nam, kể từ Luật Doanh nghiệp năm 1999, công ty hợp danh mới được pháp luật quy định trở lại. Mặc dù vậy, khác với quy định tại nhiều quốc gia trên thế giới, các Luật Doanh nghiệp năm 1999, 2005, 2014 và 2020 đều quy định công ty hợp danh tồn tại hai loại hình thành viên khác nhau về tư cách pháp lý. Trong đó, đối với thành viên góp vốn, do được xác định không giữ vai trò quan trọng và chính yếu tại công ty hợp danh, vậy nên, quyền hạn và nghĩa vụ của thành viên góp vốn khá

hạn chế. Điều này làm cho thành viên góp vốn thường gặp phải khá nhiều khó khăn trong quá trình hoạt động tại công ty và thậm chí bị các thành viên hợp danh chèn ép gây ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp.

1 Quy chế pháp lý của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh và những vấn đề đặt ra

Nếu thành viên hợp danh là yếu tố then chốt không thể thiếu được trong việc hình thành, tồn tại và phát triển của công ty hợp danh, thì vai trò của thành viên góp vốn chỉ là thứ yếu⁽¹⁾. Bởi lẽ, trái ngược với thành viên hợp danh, thành viên góp vốn thường được quan niệm chỉ là những chủ thể tham gia đóng góp nguồn vốn cho công ty để tìm kiếm lợi nhuận. Vì vậy, điều kiện để trở thành thành viên góp vốn khá đơn giản, dễ dàng. Cũng chính vì thế, quy chế pháp lý của thành viên góp vốn so với thành viên hợp danh luôn có sự khác biệt rất lớn. Cụ thể, theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020, về cơ bản, quyền hạn và nghĩa vụ của thành viên góp vốn như sau:

Thứ nhất, về các quyền hạn của thành viên góp vốn

- Thành viên góp vốn mặc dù không có quyền quản lý điều hành công ty hợp danh nhưng họ vẫn có quyền tham gia họp, thảo luận và biểu quyết tại Hội đồng thành viên về việc sửa đổi, bổ sung điều lệ công ty, sửa đổi, bổ sung các quyền và nghĩa vụ của thành viên góp vốn, về tổ chức lại, giải thể công ty và nội dung khác của điều lệ công ty có liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của thành viên góp vốn (điểm a khoản 1 Điều 187 Luật Doanh nghiệp năm 2020). Về nguyên tắc, trong các trường hợp, công ty có sự tham gia của cả thành viên góp vốn và thành viên hợp danh được tham gia họp, thảo luận và biểu quyết tại Hội đồng thành viên. Hội đồng thành viên phải bao gồm toàn thể các thành viên kể cả thành viên hợp danh và thành viên góp vốn. Mỗi thành viên chỉ có một phiếu bầu và quyết định của Hội đồng được thông qua bởi ít nhất 3/4 số thành viên hợp danh nhất trí chấp thuận⁽²⁾. Mặc dù được quyền tham gia Hội đồng thành viên, nhưng

Luật Doanh nghiệp năm 2020 lại không cho phép thành viên góp vốn có quyền yêu cầu triệu tập họp Hội đồng thành viên. Bởi vì, chỉ có thành viên hợp danh mới có quyền yêu cầu triệu tập họp Hội đồng thành viên (khoản 2 Điều 182 Luật Doanh nghiệp năm 2020). Đây chính là vấn đề gây ra sự khó khăn, cản trở cho thành viên góp vốn khi cần đề nghị Hội đồng thành viên họp để giải quyết những vấn đề quan trọng.

- Được chia lợi nhuận hằng năm hay lợi nhuận từ kết quả kinh doanh của công ty hợp danh tương ứng với tỷ lệ vốn góp của thành viên góp vốn. Thành viên góp vốn thường tham gia công ty hợp danh khi công ty này cần bổ sung nguồn vốn hoặc trong một số trường hợp đặc biệt khác. Tuy nhiên, vai trò chính của thành viên góp vốn chủ yếu mang lại nguồn tài chính cho công ty và được nhận khoản lợi nhuận tương ứng với tỷ lệ vốn góp khi công ty hợp danh kinh doanh có lãi.

- Thành viên góp vốn có quyền được cung cấp các báo cáo tài chính hằng năm của công ty hợp danh và có quyền yêu cầu Chủ tịch Hội đồng thành viên hoặc các thành viên hợp danh phải cung cấp đầy đủ và trung thực các thông tin về tình hình và kết quả kinh doanh của công ty. Thành viên góp vốn cũng có quyền được xem xét sổ sách kế toán, biên bản, họp đồng, giao dịch, hồ sơ và các loại tài liệu khác của công ty. Có thể nói, đây đều là các quyền hạn rất quan trọng của thành viên góp vốn, bởi lẽ, thành viên này không được quyền tham gia vào các công việc quản lý, điều hành việc kinh doanh của công ty nên “thành viên góp vốn rất dễ chịu thiệt hại, nếu như họ không nhận được kịp thời thông tin về mọi tình hình hoạt động, kinh doanh của công ty hợp danh”⁽³⁾. Thế nên, để đảm bảo quyền lợi của mình, thành viên góp vốn cần phải biết và được quyền giám sát về tình hình hoạt động kinh doanh và các nguồn tài chính của công ty. Nghiên cứu cho thấy, pháp luật của hầu hết các quốc gia đều rất quan tâm đến quyền được thông tin của thành viên góp vốn. Tại Pháp, ngoài việc được thông báo về các tài liệu kế toán trước ngày họp hội đồng hàng năm, thành viên không phải là người

quản lý có quyền 02 lần trong năm, được thông báo về các sổ sách, tài liệu... có quyền được xem các tài liệu bao gồm quyền sao chép tài liệu⁽⁴⁾. Theo khoản 3 Điều 166 Bộ luật Thương mại Đức, các thành viên góp vốn có quyền kiểm tra hạn chế. Họ có thể yêu cầu bản sao tổng kết cuối năm và kiểm tra sự chính xác của nó⁽⁵⁾. Điều đó cho thấy, quyền được thông tin có giá trị và quan trọng như thế nào đối với thành viên góp vốn.

- Thành viên góp vốn có quyền chuyển nhượng phần vốn góp của họ tại công ty hợp danh cho người khác. Nếu so với thành viên hợp danh thì thành viên góp vốn thực hiện quyền hạn này khá đơn giản, dễ dàng và không bị pháp luật đưa ra nhiều hạn chế, ràng buộc như thành viên hợp danh. Do đó, đây được xem là thuận lợi đối với thành viên góp vốn, bởi khi không còn muốn đầu tư vào công ty hợp danh thì thành viên góp vốn có thể dễ dàng và nhanh chóng rút lui khỏi công ty này.

- Thành viên góp vốn còn có quyền nhân danh cá nhân hoặc nhân danh người khác tiến hành kinh doanh các ngành, nghề kinh doanh của công ty. Tuy nhiên, cần lưu ý, thành viên góp vốn chỉ được quyền nhân danh bản thân họ chứ không được đại diện cho công ty hợp danh. Bởi vì, thành viên góp vốn không chịu nghĩa vụ liên đới và trách nhiệm vô hạn như thành viên hợp danh. Vì thế, nếu thành viên góp vốn đứng ra giao dịch với người thứ ba bên ngoài có thể làm cho người thứ ba này lầm tưởng thành viên góp vốn cũng giống như thành viên hợp danh tức là phải chịu trách nhiệm vô hạn và liên đới. Hơn nữa, nếu thành viên góp vốn cũng có quyền đại diện cho công ty giao dịch thì sẽ làm giảm mất vai trò và quyền hạn của thành viên hợp danh. Do vậy, pháp luật thường không quy định cho phép thành viên góp vốn có tư cách thương nhân như thành viên hợp danh. Còn trong trường hợp, nếu thành viên góp vốn cố tình tự nhân danh cho công ty hợp danh giao dịch với bên ngoài thì lập tức quy chế pháp lý của thành viên góp vốn sẽ chuyển sang thành quy chế pháp lý của thành viên hợp danh. Điều đó có nghĩa, kể từ thời điểm này, thành viên góp vốn cũng sẽ có các quyền hạn và phải

gánh chịu nghĩa vụ pháp lý giống như thành viên hợp danh. Đương nhiên, trong đó thành viên góp vốn cũng sẽ phải liên đới và chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ tài chính của công ty hợp danh.

- Thành viên góp vốn được pháp luật cho phép tự do định đoạt phần vốn góp của họ tại công ty hợp danh dưới các hình thức như để lại thừa kế, tặng cho, cầm cố, thế chấp hoặc dưới các hình thức khác theo quy định của pháp luật và điều lệ của công ty hợp danh. Ngoài ra, trong trường hợp thành viên góp vốn chết thì những người thừa kế của thành viên này sẽ được quyền thay thế để trở thành thành viên góp vốn của công ty hợp danh. Quy định này khiến việc trở thành thành viên của người thừa kế thành viên góp vốn khác với người thừa kế thành viên hợp danh, vì người thừa kế thành viên hợp danh chỉ được trở thành thành viên công ty khi được Hội đồng thành viên chấp thuận⁽⁶⁾.

- Trong trường hợp công ty hợp danh bị giải thể hoặc phá sản thì thành viên góp vốn vẫn có quyền được hưởng một phần giá trị tài sản còn lại của công ty tương ứng với tỷ lệ phần vốn góp của họ trong công ty.

- Ngoài ra, thành viên góp vốn còn có quyền đề nghị công ty cấp lại giấy chứng nhận phần vốn góp của họ khi giấy đó mất, bị hủy hoại, hư hỏng hoặc bị tiêu hủy... Các quyền hạn khác của thành viên góp vốn được quy định trong Điều lệ công ty hợp danh hoặc từ sự thỏa thuận giữa các thành viên trong công ty với nhau.

Tóm lại, không phải là những nhân vật chính mà có thể quyết định sự hình thành, tồn tại của công ty và cũng không phải gánh chịu nghĩa vụ liên đới và trách nhiệm vô hạn, vậy nên, quyền hạn của thành viên góp vốn khá hạn chế. Chủ yếu quyền hạn của thành viên góp vốn chỉ để cho thành viên này có thể tham gia và quyết định một số vấn đề liên quan đến phần vốn góp của mình.

Thứ hai, các nghĩa vụ của thành viên góp vốn

- Công ty hợp danh là công ty thuộc hình thức của công ty đối nhân⁽⁷⁾. Thế

nên, thông thường, người ta đã quen với việc các thành viên của công ty hợp danh phải chịu trách nhiệm vô hạn và nghĩa vụ liên đới đối với mọi nghĩa vụ tài sản. Tuy nhiên, điểm khác biệt rất lớn so với hầu hết các quốc gia quy định về công ty hợp danh đó chính là trong công ty hợp danh tại Việt Nam hiện nay, thành viên góp vốn chỉ phải chịu trách nhiệm hữu hạn trong phạm vi số vốn góp. Nói cách khác, nghĩa vụ về tài chính quan trọng nhất của thành viên góp vốn đối với công ty hợp danh chính là thành viên góp vốn sẽ chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của công ty trong phạm vi số vốn đã cam kết góp. Về bản chất, trách nhiệm hữu hạn được xác định là nghĩa vụ của cổ đông hay thành viên phải trả các khoản nợ của công ty được giới hạn trong số vốn đã cam kết góp vào công ty⁽⁸⁾. Điều này trái ngược hoàn toàn so với chế độ trách nhiệm vô hạn của thành viên hợp danh. Do đó, đã có nhận xét cho rằng, thành viên góp vốn được hưởng cơ chế chịu trách nhiệm hữu hạn trong công ty hợp danh là trái ngược với bản chất chung của mọi loại hình công ty đối nhân, bởi lẽ, khi tham gia vào một công ty thuộc loại hình công ty đối nhân thì mọi thành viên đều phải chịu trách nhiệm đến cùng đối với các nghĩa vụ tài chính của công ty. Là công ty đối nhân nhưng chỉ các thành viên hợp danh mới bị áp dụng nguyên tắc chịu trách nhiệm vô hạn, còn thành viên góp vốn thì chỉ chịu trách nhiệm hữu hạn trong phạm vi số vốn góp tại công ty hợp danh. Có thể thấy rằng, mặc dù cũng tham gia vào một công ty đối nhân, thế nhưng, thành viên góp vốn chỉ phải chịu trách nhiệm về tài sản giống như cổ đông của công ty cổ phần hay thành viên của công ty trách nhiệm hữu hạn. Vì thế, nếu so sánh nghĩa vụ về tài chính của thành viên góp vốn với thành viên hợp danh thì thành viên góp vốn đã gặp rất nhiều lợi thế và có sự bảo đảm an toàn đối với nguồn tài chính. Bởi lẽ, thành viên góp vốn có thể phần nào tự giới hạn rủi ro phải chịu khi tham gia đầu tư tại công ty hợp danh.

- Thành viên góp vốn có nghĩa vụ phải góp đủ và đúng hạn số vốn như đã cam kết vào công ty. Trong trường hợp có thành viên góp vốn không góp

đủ và đúng hạn số vốn cam kết thì số vốn đó sẽ được coi là khoản nợ của thành viên góp vốn với công ty. Nếu trường hợp này xảy ra thì thành viên góp vốn có thể bị khai trừ khỏi công ty theo quyết định của Hội đồng thành viên, về nguyên tắc, thành viên góp vốn mới sẽ phải cam kết góp vốn vào công ty trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày được chấp thuận (khoản 2 Điều 186 Luật Doanh nghiệp năm 2020).

- Thành viên góp vốn không được quyền tham gia quản lý điều hành công ty và không được tiến hành công việc kinh doanh nhân danh công ty. Tại công ty hợp danh, nguyên tắc pháp định, chỉ thành viên hợp danh mới có quyền tham gia quản lý điều hành và tiến hành công việc kinh doanh của công ty này.

- Thành viên góp vốn có nghĩa vụ tuân thủ điều lệ công ty, nghị quyết và các quyết định khác của Hội đồng thành viên. Với tư cách là một trong các thành viên của công ty, vậy nên, các quy định nội bộ của công ty hay các quyết định của Hội đồng thành viên đều áp dụng chung đối với mọi thành viên.

- Ngoài ra, trong quá trình tham gia công ty hợp danh, thành viên góp vốn còn có các nghĩa vụ khác căn cứ theo quy định tại điều lệ công ty.

Tóm lại, nghĩa vụ của thành viên góp vốn cũng tương ứng với quyền hạn mà thành viên này có được. Tuy nhiên, thành viên góp vốn có thể dễ dàng rút lui khỏi công ty hợp danh mà không làm ảnh hưởng đến sự tồn tại của công ty này.

2. Kiến nghị

Hội đồng thành viên là cơ quan có thẩm quyền quyết định cao nhất và là cơ quan quản lý duy nhất đối với công ty hợp danh. Vì thế, về nguyên tắc, mọi vấn đề quan trọng của công ty đều được đưa ra bàn, thảo luận và giải quyết công khai tại Hội đồng thành viên. Mặc dù, Luật Doanh nghiệp năm 2020 cho phép thành viên góp vốn được quyền tham gia họp, thảo luận và biểu quyết tại Hội đồng thành viên, thế nhưng, có thể thấy rằng, sự tham gia của

thành viên góp vốn vào Hội đồng thành viên dường như chỉ mang tính hình thức. Bởi lẽ, thực quyền quyết định tại công ty hợp danh hoàn toàn thuộc về thành viên hợp danh. Vì vậy, nếu các thành viên hợp danh liên kết với nhau để đưa ra các quyết định có lợi cho họ thì quyền, lợi ích hợp pháp của các thành viên góp vốn có thể bị xâm hại và ảnh hưởng rất lớn. Ngoài ra, từ thực tiễn kinh doanh tại Việt Nam trong một số năm gần đây cho thấy tình trạng khá phổ biến đó là, không ít nhà đầu tư có nhiều tiền đã thuê mượn một số người đứng ra với danh nghĩa là thành viên hợp danh để thành lập công ty hợp danh vì muốn kinh doanh một số lĩnh vực, ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, điển hình như văn phòng công chứng hay văn phòng thừa phát lại. Do không đủ điều kiện hoặc không muốn đứng danh nghĩa là thành viên hợp danh, thế nên, các nhà đầu tư này chỉ có thể là thành viên góp vốn. Tuy nhiên, các thành viên góp vốn này lại có quyền thuê mượn và chỉ đạo thành viên hợp danh làm việc. Vì vậy, vai trò của thành viên góp vốn và thành viên hợp danh trong các công ty này đã bị đảo ngược. Thành viên hợp danh lại trở thành những người làm thuê, còn thành viên góp vốn mới là người chủ thật sự của công ty hợp danh. Mặc dù vậy, có thể giữa thành viên góp vốn và thành viên hợp danh đã có sự thỏa thuận trước, thế nhưng, về mặt pháp lý, thành viên hợp danh mới là người có những quyền hạn quyết định các vấn đề quan trọng của công ty hợp danh. Do đó, nếu thành viên góp vốn và thành viên hợp danh phát sinh mâu thuẫn mà chỉ có thể được giải quyết khi tổ chức Hội đồng thành viên những thành viên góp vốn lại không có quyền yêu cầu triệu tập họp Hội đồng thành viên thì việc giải quyết mâu thuẫn sẽ rất khó khăn, phức tạp và như vậy, quyền, lợi ích hợp pháp của thành viên góp vốn không biết sẽ được pháp luật bảo vệ bằng cách nào? Vậy nên, để phù hợp với yêu cầu kinh doanh hiện nay và còn đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các nhà đầu tư tham gia dưới tư cách thành viên góp vốn, nhóm tác giả cho rằng, cần quy định cho phép thành viên góp vốn cũng có quyền yêu cầu Chủ tịch Hội đồng thành viên triệu tập họp Hội đồng thành viên. Bởi vì, theo quy định hiện hành,


Chủ tịch Hội đồng thành viên có thể triệu tập họp Hội đồng thành viên khi xét thấy cần thiết hoặc theo yêu cầu của thành viên hợp danh (khoản 1 Điều 183 Luật Doanh nghiệp năm 2020). Tất nhiên, để tránh trường hợp thành viên góp vốn lạm dụng quyền hạn này gây khó khăn cho công ty hợp danh và các thành viên hợp danh thì có thể quy định một tỷ lệ vốn tối thiểu mà thành viên góp vốn phải có đủ thì mới được quyền yêu cầu Chủ tịch Hội đồng thành viên triệu tập họp Hội đồng thành viên hoặc quy định rõ quyền yêu cầu họp của thành viên góp vốn chỉ được thực hiện trong một số trường hợp đặc biệt. Có như vậy, khi thành viên hợp danh và thành viên góp vốn phát sinh mâu thuẫn, thành viên góp vốn mới có cơ sở để yêu cầu Hội đồng thành viên giải quyết và quy định này còn góp phần giảm bớt sự lạm quyền của thành viên hợp danh □

Chú thích:

- (1) Minh Ngọc và Ngọc Hà (2011), *Luật Kinh tế*, Nxb. Lao động, tr.231.
- (2) Nguyễn Mạnh Bách (2006), *Các công ty thương mại*, Nxb. Tổng hợp Đồng Nai, tr.83.
- (3) Nguyễn Vĩnh Hưng (2019), *Các mối quan hệ pháp lý của công ty hợp danh theo Luật Doanh nghiệp năm 2014*, *Tạp chí Nghề luật*, số 01, tr.69.
- (4) Francis Lemeunier (1993), *Nguyên lý và thực hành Luật thương mại*, *Luật kinh doanh*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 203-204.
- (5) Friedrich Fubler và Jurgen Simon (1992), *Mấy vấn đề pháp luật kinh tế Cộng hòa Liên bang Đức*, Nxb. Pháp lý, tr.63-64.
- (6) Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Thương mại Việt Nam*, tập I, Nxb. Công an nhân dân, tr.154.
- (7) Bùi Ngọc Cường (2010), *Giáo trình Luật Thương mại*, tập I, Nxb. Giáo dục Việt Nam, tr.52.
- (8) Phạm Duy Nghĩa (2009), *Luật Doanh nghiệp: Tình huống - phân tích - bình luận*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.69.

Nguồn: Dân chủ & Pháp luật - 2021 - số 4 (349) - tr.37-42.

BẢN CHẤT PHÁP LÝ CỦA HỢP ĐỒNG GIA NHẬP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

 **ThS NGÔ VĂN HIỆP** - **PGS, TS DOÃN HỒNG NHUNG**

Văn phòng luật sư Hiệp và liên danh **Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội**

Tóm tắt: Hợp đồng gia nhập hiện đang được sử dụng khá phổ biến trong các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội. Vì vậy, việc hiểu rõ bản chất, đặc điểm của loại hợp đồng này không chỉ có ý nghĩa đối với các bên giao kết, thực hiện hợp đồng, mà còn đối với cả các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Bài viết này phân tích, làm rõ đặc điểm pháp lý, một số nguyên tắc trong giao kết, thực hiện và hiệu lực của hợp đồng gia nhập.

Abstract: The accession contract is currently being used quite popularly in all areas of economic and social life. Therefore, understanding the nature and characteristics of this type of contract is not only meaningful for contracting parties, but also for the competent state management agencies. This article analyzes, clarifies the legal characteristics, some principles in the conclusion, performance and validity of the accession contract.

1. Sự ghi nhận về hợp đồng gia nhập theo pháp luật Việt Nam

Ở Việt Nam, hợp đồng gia nhập mới chỉ xuất hiện trong mấy thập kỷ gần đây nhưng tần suất được sử dụng ngày một nhiều, đặc biệt là loại hợp đồng được giao kết giữa thương nhân với người tiêu dùng trong các lĩnh vực thiết yếu của đời sống xã hội như: Điện; nước; truyền hình trả tiền; điện thoại cố định; di động trả sau... Chính vì vậy, việc ghi nhận và luật hóa các quy

định liên quan đến hợp đồng gia nhập đã được thực hiện nhằm quản lý, định hướng các hoạt động cung ứng hàng hóa, dịch vụ để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên tham gia hợp đồng cũng như duy trì sự ổn định, phát triển của các giao dịch dân sự.

Để cụ thể hóa tinh thần trên, ngay từ Bộ luật Dân sự năm 1995 đến Bộ luật Dân sự năm 2005 và hiện tại là Bộ luật Dân sự năm 2015⁽¹⁾ đều có những quy định về “hợp đồng theo mẫu”. Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010 cũng có khá nhiều quy định liên quan đến loại hợp đồng này⁽²⁾. Bên cạnh đó, hợp đồng gia nhập và các vấn đề liên quan còn được quy định tại nhiều văn bản dưới luật khác như: Nghị định số 99/2011/NĐ-CP ngày 27/10/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; Quyết định số 02/2012/QĐ-TTg ngày 13/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành danh mục hàng hóa, dịch vụ thiết yếu phải đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung; Thông tư số 10/2013/TT-BCT ngày 30/5/2013 của Bộ Công thương về việc ban hành mẫu đơn đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung; Quyết định số 35/2015/QĐ-TTg ngày 20/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Quyết định số 02/2012/QĐ-TTg ngày 13/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành danh mục hàng hóa, dịch vụ thiết yếu phải đăng ký hợp đồng theo mẫu, điều kiện giao dịch chung... Đây chính là cơ sở pháp lý điều chỉnh các vấn đề liên quan đến hợp đồng gia nhập hiện nay tại Việt Nam.

2. Đặc điểm pháp lý của hợp đồng gia nhập

Thực tiễn cho thấy, mỗi quốc gia lại có cách tiếp cận và đưa ra khái niệm khác nhau về loại hợp đồng này. Một số quốc gia cho rằng đây là hợp đồng mẫu (*standard form contract*); một số quốc gia khác lại coi là hợp đồng gia nhập (*adhesion contract*), trong khi đó, tiếp cận hợp đồng ở tính ứng dụng của “nó” thì có quan niệm cho rằng đây là hợp đồng hàng loạt (*boilerplate*

contract). Tuy nhiên, xét ở góc độ bản chất, “nó” đều mang những đặc điểm pháp lý như nhau và phản ánh cùng một đối tượng. Qua nghiên cứu, có thể thấy rằng, hợp đồng gia nhập bên cạnh đặc điểm chung của hợp đồng thông thường, thì nó còn có một số đặc điểm riêng như sau:

Thứ nhất, tính “gia nhập” và “tính áp dụng hàng loạt” là những đặc điểm nổi bật nhất của loại hợp đồng này. Tính gia nhập của hợp đồng gia nhập thể hiện ở chỗ các điều khoản của hợp đồng do một bên (thương nhân) soạn sẵn và đưa ra đề nghị giao kết với bên kia. Trong trường hợp bên được đề nghị chấp nhận các điều khoản của hợp đồng, hợp đồng sẽ được giao kết và khi đó, bên được đề nghị đã gia nhập hợp đồng, ví dụ: Hợp đồng cung cấp điện sinh hoạt; hợp đồng cung cấp nước sinh hoạt... Bên gia nhập hợp đồng ở đây chính là người mua, sử dụng điện, nước do thương nhân cung cấp. Trường hợp bên được đề nghị không chấp nhận các điều khoản của hợp đồng, lúc này, hợp đồng không được giao kết và đương nhiên bên được đề nghị không gia nhập hợp đồng.

Nếu như trong hợp đồng truyền thống, sự thỏa thuận ý chí của các bên trong quá trình đàm phán, thương lượng về các điều khoản của hợp đồng luôn được tôn trọng và đề cao, thì trong hợp đồng gia nhập, các điều khoản của hợp đồng đã được bên đề nghị soạn sẵn, bên được đề nghị không có quyền đàm phán, thương lượng, mà chỉ có quyền chấp nhận hoặc không chấp nhận việc giao kết hợp đồng. Trong hợp đồng gia nhập, sự tự do thương lượng bị thủ tiêu⁽³⁾, về tính áp dụng hàng loạt, nếu như trong hợp đồng truyền thống, để giao kết hợp đồng, thương nhân phải đàm phán, thương lượng riêng rẽ với từng khách hàng về các điều khoản của hợp đồng và hệ quả của quá trình đàm phán, thương lượng đó sẽ tạo ra các hợp đồng có nội dung khác nhau để áp dụng riêng biệt cho từng khách hàng cụ thể; thì trong hợp đồng gia nhập, thương nhân soạn sẵn các điều khoản trong một mẫu hợp đồng và dùng mẫu hợp đồng đó áp dụng hàng loạt đối với những khách hàng khi họ mua, sử dụng cùng một loại hàng hóa, dịch vụ.

Thứ hai, sự thỏa thuận của các bên trong hợp đồng gia nhập bị hạn chế và sự ưng thuận trong giao kết hợp đồng chỉ là một thời điểm. Theo lý thuyết truyền thống, hợp đồng là sự thỏa thuận giữa các bên về việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự⁽⁴⁾. Như vậy, khi nghiên cứu về hợp đồng nói chung và hợp đồng gia nhập nói riêng, chúng ta cần quan tâm đến hai yếu tố, đó là tự do ý chí và sự ưng thuận. Khi đề cập đến nguyên tắc tự do ý chí trong hợp đồng theo mẫu được quy định tại khoản 1 Điều 405 Bộ luật Dân sự năm 2015, nhà làm luật nhấn mạnh đến yếu tố các điều khoản của hợp đồng là do một bên đưa ra và bên kia chỉ có quyền ưng thuận - tức chấp nhận toàn bộ các điều khoản hợp đồng đó hoặc không ưng thuận. Cho nên, xuất phát từ tính chất đặc thù của hợp đồng gia nhập dẫn đến sự ưng thuận trong giao kết hợp đồng không diễn ra một cách hoàn chỉnh như trong hợp đồng truyền thống bởi bên được đề nghị chỉ có quyền chấp nhận hoặc không chấp nhận các điều khoản của hợp đồng do bên đề nghị đưa ra mà không có quyền đàm phán, thương lượng về các điều khoản đó. Sự ưng thuận trong giao kết hợp đồng gia nhập chỉ là một thời điểm và diễn ra khi người tiêu dùng chấp nhận hoặc không chấp nhận toàn bộ nội dung của hợp đồng⁽⁵⁾.

Thứ ba, thông tin bất cân xứng trong giao kết và thực hiện hợp đồng gia nhập. Trong giao dịch truyền thống, sự chênh lệch về vị thế của các bên giao kết hợp đồng không rõ ràng và thường là ngang bằng nhau. Do đó, nguyên tắc bình đẳng, công bằng trong giao kết và thực hiện hợp đồng có cơ sở đảm bảo. Tuy nhiên, trong giao dịch giữa một bên là cá nhân người tiêu dùng, một bên là nhà kinh doanh thì sự chênh lệch này lại càng rõ ràng⁽⁶⁾. Thực tế cho thấy, bên đề nghị là bên có vị thế, tiềm lực tài chính cao hơn, đặc biệt là họ am hiểu về sản phẩm hàng hóa, dịch vụ cũng như các thông tin liên quan đến việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ đó cho khách hàng, ở phía ngược lại, bên được đề nghị thường có vị thế thấp hơn do bị hạn chế bởi khả năng tài chính, chuyên môn, đặc biệt là việc không nắm rõ các thông tin liên quan

đến hàng hóa, dịch vụ mà mình dự định mua, sử dụng. Do đó, bên được đề nghị không thể sử dụng các yếu tố đó như một phương tiện hữu hiệu để đàm phán, thương lượng về các điều khoản của hợp đồng. Có thể thấy rõ điều này khi các bên giao kết hợp đồng cung cấp điện, cung cấp nước sinh hoạt. Chính vì vậy, thông tin bất cân xứng đã làm cho vị thế của các bên trong giao kết hợp đồng gia nhập không ngang bằng nhau và đây là một trong những đặc điểm của loại hình hợp đồng này.

Thứ tư, hình thức của hợp đồng gia nhập thông dụng và phù hợp là ở dạng văn bản. Theo lý thuyết truyền thống, hình thức của hợp đồng gồm: Văn bản; lời nói và hành vi cụ thể. Thực tiễn cho thấy, hợp đồng gia nhập thường được sử dụng dưới hình thức văn bản. Văn bản có thể được hiểu là phương tiện ghi nhận và thể hiện các ký tự trên bất kỳ dạng vật chất nào. Văn bản ở đây được hiểu là bất kỳ hình thức nào, bao gồm cả điện tín và telex cũng như các cách thức truyền thông khác dưới dạng văn bản có thể lưu giữ được thông tin và có khả năng được sao chép lại dưới dạng hữu hình⁽⁷⁾. Do hợp đồng gia nhập được sử dụng dưới hình thức văn bản nên các điều khoản của nó được thương nhân soạn thảo tỉ mỉ, chi tiết và đôi khi rất dài dòng để hướng tới mục đích chính là nhằm bao trùm tất cả các nội dung mà thương nhân muốn chuyển tải vào trong hợp đồng. Trong một số trường hợp, thương nhân còn làm phức tạp thêm nội dung của hợp đồng mà mục đích là để khách hàng khi đọc sẽ không thể hiểu hết các điều khoản đó trừ trường hợp là chuyên gia hoặc có đủ thời gian hợp lý để nghiên cứu. Điều này khiến cho người tiêu dùng rất ít khi đọc hợp đồng mặc dù không ít người trong số họ cũng là người am hiểu pháp luật và đã ý thức được việc không đọc, cũng như không hiểu gì về hợp đồng khi giao kết hợp đồng là có tính rủi ro pháp lý rất cao⁽⁸⁾.

Thứ năm, nội dung của hợp đồng gia nhập phản ánh sự áp đặt, bảo vệ tối đa lợi ích của thương nhân. Thực tế cho thấy các điều khoản của hợp đồng gia nhập có nội dung rất dài, tỉ mỉ và thường được trình bày bằng ngôn ngữ

chuyên môn khó hiểu khiến cho bên được đề nghị dù đọc đi đọc lại nhiều lần nhưng vẫn rất khó khăn để hiểu được hết ý nghĩa của câu, từ, nếu không muốn nói đến mục đích của bên đề nghị. Hơn nữa, tâm lý của bên được đề nghị khi mua, sử dụng hàng hóa, dịch vụ thường chỉ quan tâm đến các yếu tố cơ bản như: Giá cả; số lượng; chất lượng..., mà ít khi quan tâm đến các yếu tố khác liên quan. Chính vì vậy, trong một số trường hợp, sau khi đã được đại diện của thương nhân hứa hẹn, giải thích về các yếu tố nói trên, bên được đề nghị dễ dàng bỏ qua các yếu tố khác liên quan đến lợi ích của họ. Tâm lý của bên được đề nghị như vậy, vô hình trung làm cho nội dung hợp đồng gia nhập ít khi được đọc hoặc có chăng chỉ là các điều khoản chính chứa đựng các yếu tố kể trên. Trong khi đó, thực tiễn cho thấy là nhiều vụ tranh chấp xảy ra giữa các bên trong quan hệ hợp đồng gia nhập lại thường liên quan đến các vấn đề bên ngoài các yếu tố đã đề cập.

Từ phân tích các đặc điểm pháp lý ở trên, có thể đưa ra định nghĩa: “Hợp đồng gia nhập là hợp đồng mà các điều khoản của nó do một bên soạn sẵn dưới một hình thức nhất định nhằm mục đích giao kết với nhiều người mua, sử dụng cùng một loại hàng hóa, dịch vụ của họ. Bên được đề nghị có quyền trả lời trong một thời gian hợp lý; nếu bên được đề nghị trả lời chấp nhận, coi như chấp nhận toàn bộ nội dung hợp đồng mà bên đề nghị đã đưa ra”.

3. Một số nguyên tắc trong giao kết và thực hiện hợp đồng gia nhập

Một là, *trong giao kết và thực hiện hợp đồng gia nhập, điều khoản không rõ ràng sẽ được giải thích theo hướng bất lợi cho bên đưa ra hợp đồng.* Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Trường hợp hợp đồng theo mẫu có điều khoản không rõ ràng thì bên đưa ra hợp đồng theo mẫu phải chịu bất lợi khi giải thích điều khoản đó”⁽⁹⁾. Nguyên tắc này có ý nghĩa rất quan trọng mà mục đích chính là hạn chế việc thương nhân lợi dụng ưu thế về khả năng về tài chính, chuyên môn và địa vị xã hội vốn có của mình để “cài cắm” các điều khoản bất

lợi cho người tiêu dùng. Nguyên tắc này cũng nhằm bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong quá trình giao kết, thực hiện hợp đồng gia nhập cũng như đảm bảo việc duy trì quan hệ hợp đồng ổn định và phát triển.

Hai là, khi thực hiện hợp đồng gia nhập, điều khoản miễn trách nhiệm của thương nhân, tăng trách nhiệm hoặc loại bỏ quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng mà có trong hợp đồng thì điều khoản này không có hiệu lực pháp luật. Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Trường hợp hợp đồng theo mẫu có điều khoản miễn trách nhiệm của bên đưa ra hợp đồng theo mẫu, tăng trách nhiệm hoặc loại bỏ quyền lợi chính đáng của bên kia thì điều khoản này không có hiệu lực, trừ trường hợp có thỏa thuận khác”⁽¹⁰⁾, về ý nghĩa, với nguyên tắc này, nhà làm luật muốn ngăn chặn thương nhân lợi dụng ưu thế về khả năng về tài chính, chuyên môn và địa vị xã hội vốn của của mình bằng việc đưa vào hợp đồng các điều khoản có lợi cho mình mà bất lợi cho người tiêu dùng. Mặt khác, nguyên tắc này cũng nhằm bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, hài hòa lợi ích của các bên trong quá trình giao kết, thực hiện hợp đồng gia nhập.

Ba là, chủ thể của hợp đồng gia nhập phải chịu trách nhiệm dân sự. Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Cá nhân, pháp nhân phải tự chịu trách nhiệm về việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ dân sự”⁽¹¹⁾. Đối tượng của hợp đồng gia nhập liên quan đến các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu của cuộc sống và ảnh hưởng trực tiếp đến người tiêu dùng và xã hội, do đó, việc chấp hành pháp luật của các bên tham gia hợp đồng gia nhập sẽ là nhân tố quan trọng mang lại hiệu quả trong việc thực hiện hợp đồng cũng như chất lượng của giao dịch giữa thương nhân và người tiêu dùng.

Bốn là, hợp đồng gia nhập được thực hiện trên tinh thần hợp tác, tôn trọng lợi ích hợp pháp của nhau. Trong quá trình thực hiện hợp đồng gia nhập, các bên phải hợp tác chặt chẽ với nhau. Sự hợp tác phải dựa trên tinh thần thiện chí, trung thực nhằm thực hiện đúng và đầy đủ các cam kết đã thỏa thuận trong

hợp đồng. Nếu trong quá trình thực hiện gặp khó khăn, hai bên cần bàn bạc để cùng nhau khắc phục. Trong trường hợp hợp đồng bị vi phạm và có nguy cơ phá vỡ thì hai bên đều có trách nhiệm thông báo kịp thời cho nhau biết các thiệt hại có thể xảy ra để có phương án xử lý. Bên có nghĩa vụ phải cố gắng hoàn thành tốt nhất nghĩa vụ của mình. Còn bên có quyền cũng cần có sự hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi để bên có nghĩa vụ hoàn thành tốt nghĩa vụ của mình.

4. Hiệu lực của hợp đồng gia nhập

Tương tự như các hợp đồng thông dụng khác, hợp đồng gia nhập có hiệu lực kể từ thời điểm các bên giao kết hợp đồng. Hợp đồng gia nhập sẽ hết hiệu lực trong các trường hợp: Các bên thực hiện đúng và đầy đủ nghĩa vụ được quy định trong hợp đồng; khi sự kiện bất khả kháng xảy ra mà không thể tiếp tục thực hiện hợp đồng; các trường hợp khác do các bên thỏa thuận trong hợp đồng đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các bên mà không trái pháp luật. Hợp đồng gia nhập có thể bao gồm các phụ lục. Các phụ lục là bộ phận không thể tách rời của hợp đồng chính. Hợp đồng gia nhập sẽ bị vô hiệu khi thiếu một trong các điều kiện để một hợp đồng có hiệu lực. Trên thực tế, sẽ xuất hiện tình trạng hợp đồng gia nhập đã được giao kết, song chưa có hiệu lực, ví dụ; Bên tham gia giao dịch không có năng lực hành vi hoặc trái với các nguyên tắc đã nêu ở trên; mục đích và nội dung giao dịch vi phạm điều cấm của pháp luật và đạo đức xã hội.

Hợp đồng gia nhập vô hiệu khác với hợp đồng gia nhập mất hiệu lực. Việc mất hiệu lực có thể xảy ra ở bất kỳ thời điểm nào khi xuất hiện các điều kiện làm mất hiệu lực và không mang tính hiệu lực hồi tố. Trong khi đó, hợp đồng gia nhập vô hiệu kéo theo hệ quả là toàn bộ quan hệ hợp đồng được coi như không tồn tại từ thời điểm bắt đầu giao kết.

Tóm lại, kể từ khi ra đời cho đến nay, hợp đồng gia nhập đã và đang được các thương nhân sử dụng rộng rãi và phổ biến trong các hoạt động sản xuất, kinh

doanh. Nền kinh tế phát triển dẫn đến hệ quả là hợp đồng gia nhập được sử dụng với tần xuất ngày càng nhiều, đa dạng về lĩnh vực điều chỉnh và phức tạp hơn về nội dung. Chính vì vậy, vấn đề hiểu đúng, đầy đủ bản chất pháp lý của hợp đồng gia nhập có ý nghĩa rất quan trọng không chỉ đối với các bên giao kết hợp đồng mà còn đối với cả các cơ quan nhà nước có thẩm quyền□

Chú thích:

- (1) Xem: Điều 405 Bộ luật Dân sự năm 2015, Nxb. Lao động, Hà Nội 2016, tr.171, tr.172.
 - (2) Xem: Điều 3 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr.9.
 - (3) Ngô Huy Cương (2009), “Tài liệu giảng dạy cao học: Luật hợp đồng”, Trích trong đề tài đặc biệt cấp Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr.32; tr.162-170.
 - (4) Xem: Điều 385 Bộ luật Dân sự năm 2015, Nxb. Lao động, Hà Nội 2016, tr.164.
 - (5) Ngô Văn Hiệp (2016), “Sự thỏa thuận trong giao kết hợp đồng gia nhập”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - số 13 (317), tr.28.
 - (6) Doãn Hồng Nhung (Chủ biên), Hoàng Anh Dũng (2018), Pháp luật về giao kết và thực hiện hợp đồng theo mẫu trong mua bán căn hộ chung cư tại Việt Nam, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.25.
 - (7) Viện thống nhất tư pháp quốc tế Roma - Italia (1999), Những nguyên tắc hợp đồng thương mại quốc tế, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, tr.10.
 - (8) Nguyễn Thị Ngọc Anh (2011), Pháp luật về hợp đồng dân sự theo mẫu trên thế giới - những kinh nghiệm đối với Việt Nam, Luận văn Thạc sĩ Luật học, chuyên ngành Luật quốc tế, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.15.
 - (9) Xem: Khoản 2 Điều 405 Bộ luật Dân sự năm 2015, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2016, tr.172.
 - (10) Xem: Khoản 3 Điều 405 Bộ luật Dân sự năm 2015, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2016, tr.172.
 - (11) Xem: Khoản 5 Điều 3 Bộ luật Dân sự năm 2015, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2016, tr.6.
- Nguồn: Tạp chí Dân chủ & Pháp luật - 2021 - số 2 (347) - tr.31-35.**