



NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG LUẬT KINH TẾ

Đánh giá nhanh Năng lực của Việt Nam
và Giới thiệu các Thông lệ Quốc tế

Hà Nội 2005



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

PMRC
BAN NGHIÊN CỨU CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ



Mục lục

1. Chính sách về Pháp luật	9
1. Sự cần thiết của một Chính sách về Pháp luật	9
2. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ quan trọng	9
3. Tuy nhiên, con đường phía trước để đạt các chuẩn mực quốc tế về quản trị pháp luật còn rất dài	10
2. Cơ quan xây dựng pháp luật	13
1. Cơ quan xây dựng pháp luật đóng vai trò quan trọng	13
2. Trung tâm của hệ thống là công việc của Ban Soạn thảo	13
3. Bộ Tư pháp đóng vai trò trung tâm	15
4. Văn phòng Thủ tướng và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ ngày một đóng vai trò quan trọng của “người gác cổng” pháp luật	16
5. Quốc hội ngày một tập trung hơn vào việc nâng cao chất lượng của môi trường pháp lý	16
3. Quá trình Xây dựng Văn bản Pháp luật và Công cụ Kiểm soát Chất lượng	19
1. Cải thiện tính minh bạch pháp luật	19
2. Chương trình xây dựng pháp luật	20
3. Tham khảo ý kiến với công chúng	20
4. Tham khảo ý kiến các bộ ngành	21
5. Lý giải cơ sở và đảm bảo tính phù hợp của luật và văn bản pháp luật mới	22
6. Thực hiện và giám sát thực hiện	23
7. Khả năng tiếp cận các văn bản pháp luật	24
4. Các Phương án Lựa chọn	25
1. Xây dựng một chính sách về pháp luật rõ ràng	26
2. Cải thiện cơ chế kiểm tra và cân bằng lợi ích trong các quy trình pháp lý và áp dụng các thủ tục hành chính	26
3. Xây dựng và cải thiện công cụ kiểm soát chất lượng văn bản pháp luật	27
Phụ lục	
Danh sách đối chiếu của OECD áp dụng cho quá trình ra quyết định pháp lý	29

Lời mở đầu

Để có được những thành tựu nổi bật về phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, phát triển khu vực kinh tế tư nhân và thu hút đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong vòng hai thập kỷ qua, phải kể đến sự đóng góp đáng kể của sự cải thiện về môi trường đầu tư và môi trường kinh doanh. Việt Nam đã đạt duy trì được một tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao từ 5-7% trong hơn một thập kỷ vừa qua. Hiện nay trung bình mỗi tháng có hơn 1.600 doanh nghiệp được thành lập, tổng mức vốn đầu tư nước ngoài được cấp phép tại Việt Nam đạt mức 4,2 tỷ USD vào năm 2004 (tăng 35% so với năm 2003) và dự kiến sẽ vượt con số 5 tỷ USD trong năm 2005.

Cải cách pháp lý là một cấu phần quan trọng của quá trình cải cách cơ cấu nhằm đảm bảo sự phát triển kinh tế bền vững trong dài hạn của Việt Nam. Hiểu rõ vấn đề này, Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu tiến hành những biện pháp đổi mới quan trọng và mạnh mẽ hơn nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và môi trường đầu tư. Trong đó nổi bật hơn cả là các nỗ lực nhằm xây dựng một Luật Doanh nghiệp Thống nhất nhằm thay thế cho Luật Doanh nghiệp năm 1999 và Luật Bảo hộ và Khuyến khích Đầu tư chung nhằm thay thế cho các luật hiện hành liên quan tới đầu tư trong nước và nước ngoài. Ngoài ra, công tác cải cách pháp lý cũng đang được tích cực thực hiện trên nhiều lĩnh vực khác nhằm chuẩn bị cho sự gia nhập của Việt Nam vào Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Nhằm hỗ trợ các nỗ lực này, Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Đức (GTZ), Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc (UNDP) đã hợp tác chặt chẽ với nhiều bộ, ngành và cơ quan phía Việt Nam như Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ (PMRC), Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và các cơ quan khác trong các hoạt động nhằm nâng cao chất lượng của các luật kinh tế đang và sẽ được soạn thảo. Mục tiêu tổng thể là nhằm xây dựng một môi trường đầu tư và kinh doanh thuận lợi nhằm giúp Việt Nam nâng cao khả năng cạnh tranh và chuẩn bị tốt hơn cho việc gia nhập WTO.

Báo cáo này là một phần của nỗ lực chung nhằm cải thiện môi trường kinh doanh của Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ (PMRC), GTZ và UNDP. Báo cáo được xây dựng bởi Ông Cesar Cordova (Jacobs & Associates Inc.) với sự đóng góp của Ông Vũ Quốc Tuấn, Bà Phạm Chi Lan (Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ) và Ông Lê Duy Bình (GTZ). Các ý kiến và quan điểm thể hiện trong báo cáo này là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, GTZ và UNDP.

Giới thiệu

Trong hai thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể về phát triển kinh tế, đặc biệt với sự đóng góp về đầu tư từ khu vực tư nhân trong nước và nước ngoài. Hiện nay, mỗi tháng trung bình có khoảng 1.600 doanh nghiệp được thành lập. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tổng mức vốn đầu tư nước ngoài được cấp phép trong năm 2004 là 4.2 tỷ USD (tăng 35% so với năm 2003) và con số này có thể vượt mức 5 tỷ USD trong năm 2005. Điều này cho thấy môi trường kinh doanh và đầu tư tại Việt Nam ngày một trở nên thuận lợi hơn cho hoạt động đầu tư và sự phát triển của khu vực tư nhân. Môi trường đầu tư được cải thiện phần lớn là nhờ kết quả của nhiều năm cải cách về pháp luật. Điều quan trọng hơn là chính phủ bắt đầu coi các công cụ pháp lý là phương thức nhằm đảm bảo sự phát triển của thị trường hơn là nhằm quản lý các quyết định của thị trường. Do vậy, mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường dần được dịch chuyển theo hướng chính phủ “tạo động lực phát triển” hơn là “làm đầu tàu” của nền kinh tế. Sự thay đổi về quan niệm này có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Các thách thức và trở ngại đối với Việt Nam cũng tương đồng với thách thức mà các quốc gia khác đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường gặp phải. Việt Nam cần phải có những nỗ lực lớn nhằm loại bỏ những quy định pháp lý không cần thiết đồng thời xây dựng lại và cải thiện các luật đã quá cũ, mang tính hình thức, không còn phù hợp với hiện tại và đang gây cản ngại đối với quá trình phát triển kinh tế. Bên cạnh đó là yêu cầu xây dựng một khuôn khổ thể chế và pháp lý mới nhằm đảm bảo sự vận hành của thị trường theo pháp luật.

Nhằm đảm bảo có định hướng tốt cho các phương án lựa chọn và duy trì được đà phát triển, Việt Nam cần đảm bảo rằng các luật và văn bản pháp luật phải đóng góp tích cực cho sự phát triển của đất nước cho lợi ích của người dân và doanh nghiệp. Các văn bản pháp luật được xây dựng không đảm bảo chất lượng hoặc không tuân thủ các nguyên tắc thị trường sẽ có ảnh hưởng tiêu cực tới mục tiêu phát triển và tăng rủi ro thất bại và tổn kém về mặt chi phí. Nhằm đẩy nhanh quá trình phát triển đồng thời giảm rủi ro thay đổi, Việt Nam cần đầu tư vào việc xây dựng một chính sách pháp lý hiện đại cho một vài năm tới, đồng thời hình thành các cơ chế thực hiện đi kèm theo chính sách đó.

Báo cáo này sẽ đi sâu phân tích quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và đề xuất một số khuyến nghị nhằm cải thiện công tác xây dựng pháp luật tại Việt Nam trên cơ sở

so sánh với các thông lệ quốc tế ưu việt nhất (tham khảo Hộp 11). Các khuyến nghị này có thể được coi là cơ sở nhằm hình thành một chính sách pháp lý hiện đại. Báo cáo gồm 4 phần chính, trong đó Phần 1 của báo cáo tập trung vào các chính sách hiện tại, Phần 2 tập trung

Hộp 1

Các Thông lệ Ưu việt nhằm Cải thiện Năng lực của Cơ quan Quốc gia trong việc Xây dựng và Đảm bảo Chất lượng cao của các Văn bản Pháp luật

Các thông lệ quốc tế khuyến nghị rằng các quốc gia cần có một chiến lược hay chương trình được phê duyệt ở cấp cao về quản trị pháp luật trong đó xác định một cách rõ ràng mục tiêu và cơ chế thực hiện. Chương trình này cần bao gồm cả các nguyên tắc được xác định rõ ràng nhằm đánh giá chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật. Chiến lược hay chương trình mẫu này được trình bày trong Báo cáo về Cải cách Pháp lý của OECD và đã được bộ trưởng các nước OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế) hoan nghênh đón nhận vào tháng 5 năm 1997. Báo cáo này được xây dựng trên cơ sở một bản báo cáo ấn hành năm 1995 mang tên Khuyến nghị của Hội đồng OECD về Cải thiện Chất lượng của các Văn bản Pháp luật của Chính phủ (tham khảo Phụ lục). Các công cụ của OECD hiện nay là các tiêu chuẩn và nguyên tắc có ảnh hưởng nhất trên thế giới về lĩnh vực pháp lý.

Các công cụ này là cơ sở của các phân tích được tiến hành trong báo cáo này, và chúng được thể hiện theo cấu trúc như sau:

A. Xây dựng Hệ thống Quản trị Pháp luật

1. Thông qua một chính sách cải cách pháp luật ở cấp cao nhất
2. Xây dựng các tiêu chuẩn rõ ràng về chất lượng của các văn bản pháp luật và nguyên tắc của quá trình ra quyết định pháp lý
3. Xây dựng năng lực quản trị pháp luật

B. Cải thiện Chất lượng của các Văn bản Pháp luật mới

1. Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)
2. Quy trình tham vấn có hệ thống với công chúng chịu sự ảnh hưởng của văn bản pháp luật
3. Sử dụng các phương án thay thế cho việc cho ra đời một văn bản pháp luật mới
4. Cải thiện công tác điều phối về pháp luật

C. Nâng cao Chất lượng của Văn bản Pháp luật Hiện tại

Bên cạnh các vấn đề được nêu ở trên, cần:

1. Rà soát lại và cập nhật các văn bản pháp luật hiện hành
2. Giảm thủ tục hành chính và những quy tắc mang tính hình thức của chính phủ

¹ OECD, 1995, *Khuyến nghị của Hội đồng OECD về Cải thiện Chất lượng Văn bản Pháp luật của Chính phủ*, trong đó có bao gồm *Đanh sách Đối chiếu của OECD về Ra Quyết định*, Paris. OECD (1997), “*Chất lượng Pháp luật và Cải cách Khu vực Công*” trong *Báo cáo của OECD về Cải cách Pháp lý*, tập 2, chương 2, trang 234. OECD (1997) *Báo cáo về Cải cách Pháp lý*. Paris; OECD (2002) *Chính sách Pháp luật tại các nước OECD*. Từ Chủ nghĩa Can thiệp sang Quản trị Pháp lý. Paris.

vào các cơ quan chính tham gia xây dựng luật kinh tế và kinh doanh. Phần 3 phân tích các công cụ chính dành cho các nhà soạn thảo văn bản pháp luật và cộng đồng của những đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản pháp luật. Phần 4 mô tả các phương án lựa chọn nhằm cải thiện công tác xây dựng luật kinh tế và kinh doanh tại Việt Nam.

Báo cáo này gợi ý các thứ tự ưu tiên nhằm tiếp tục cải cách môi trường pháp lý và hành chính của Việt Nam nhằm cải thiện sự vận hành của thị trường, đồng thời cung cấp một số thông lệ quốc tế tốt mà có thể được nghiên cứu và áp dụng để đảm bảo sự thành công của quá trình cải cách pháp lý. Một cách tóm tắt, Chính phủ cần:

- Xây dựng một chính sách pháp luật rõ ràng nhằm nâng quy trình và các thủ tục xây dựng các văn bản pháp luật gần hơn với các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là về tính minh bạch và hiệu quả;
- Cải thiện công tác quản lý chất lượng của các văn bản pháp luật có ảnh hưởng tới khu vực tư nhân thông qua việc hình thành hoặc củng cố năng lực của một cơ quan kiểm soát chất lượng văn bản pháp luật ở cấp trung ương qua đào tạo về các chuẩn mực đối với văn bản pháp luật;
- Áp dụng các thủ tục hành chính và quy trình xây dựng văn bản pháp luật qua việc tăng cường năng lực cho Bộ Tư pháp và các Ban Soạn thảo;
- Xây dựng và áp dụng các công cụ kiểm soát chất lượng như tham khảo ý kiến của công chúng và nhân dân, đánh giá dự báo tác động pháp luật (RIA), và tăng cường khả năng tiếp cận của cộng đồng doanh nghiệp tới các văn bản pháp luật.

Chính sách về Pháp luật

1. SỰ CẦN THIẾT CỦA MỘT CHÍNH SÁCH VỀ PHÁP LUẬT

Thực tế trong vòng 20 năm qua khẳng định rằng các chính sách tốt, các cơ quan và định chế có năng lực và các công cụ hiệu quả xây dựng pháp luật đóng vai trò hết sức quan trọng đối với sự phát triển kinh tế và xã hội. Một chính sách về pháp luật là một chính sách rõ ràng nhằm liên tục cải thiện chất lượng của môi trường pháp lý thông qua sử dụng một cách có hiệu quả các quyền lực về pháp luật của chính phủ. Chính sách đó đề cập tới nhiều chiến lược khác nhau như: rà soát các văn bản pháp luật, quy chế và thủ tục liên quan nhằm xác định những nội dung đã lỗi thời và không còn hiệu quả; cải thiện và đơn giản hoá những quy định pháp luật cần thiết; sử dụng một loạt các hình thức khuyến khích thông qua thị trường, sử dụng các phương pháp, thông lệ và chuẩn mực quốc tế có tính linh hoạt; áp dụng nguyên tắc nghiêm minh, minh bạch và tính phối hợp trong cả quy trình pháp lý nhằm đảm bảo rằng tất cả các luật cũng như các văn bản pháp luật tuân thủ các quy định và chuẩn mực về chất lượng. Một chính sách về pháp luật thể hiện cam kết về đổi mới, đưa ra lộ trình cải cách, đảm bảo tính minh bạch và khuyến khích sự phối hợp và thống nhất giữa các nội dung khác nhau của quá trình đổi mới.

2. VIỆT NAM ĐÃ ĐẠT ĐƯỢC NHỮNG TIẾN BỘ QUAN TRỌNG

Một trong những nỗ lực mang tính hiện đại đầu tiên nhằm cải thiện quá trình xây dựng các văn bản pháp luật ở Việt Nam được thực hiện vào năm 1996. Vào cuối năm đó, Quốc Hội ban hành Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật (thường được gọi là Luật về Xây dựng Luật) nhằm chuẩn hóa quy trình xây dựng văn bản pháp quy tại Việt Nam.² Luật này xác định các vấn đề như các hình thức văn bản pháp luật (tức là các biện pháp pháp lý khác nhau), phân định quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan khác nhau (cơ quan lập pháp, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án và Viện Kiểm sát), đồng thời quy định các thủ tục hành chính liên quan tới quá trình triển khai thực hiện. Trong bản sửa đổi năm 2002, Luật này đã cải thiện một cách đáng kể các thủ tục liên quan tới việc tham khảo ý kiến của nhân dân về nội dung của các văn bản pháp luật dự thảo.

Vào tháng 9 năm 2001, Chính phủ đã khởi động chương trình Cải tiến Quy trình Xây dựng Luật và đây là một trong bảy hành động chính của Chiến lược Tổng thể của Chính phủ

² Luật này thay thế Quyết định ngày 6 tháng 8 năm 1988 của Hội Đồng Nhà Nước về việc ban hành Quy chế Xây dựng Luật và Pháp lệnh.

Giai đoạn 2001– 2010.³ Chương trình này được phân thành ba nội dung nhỏ như sau:

- Cải thiện quá trình chuẩn bị và xây dựng văn bản pháp luật mới, đặc biệt chú trọng tới sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ;
- Huy động sự tham gia ý kiến của nhân dân và các nhà nghiên cứu,
- Cải thiện Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật.

Các hoạt động này có liên quan tới các điều kiện để gia nhập WTO. Nhiều quốc gia đối tác thương mại trong tương lai đã yêu cầu Việt Nam cần phải nỗ lực một cách nghiêm túc nhằm cải thiện tính minh bạch và tính tiên liệu được của quá trình xây dựng luật và đảm bảo rằng khuôn khổ pháp lý của mình phù hợp hơn với các chuẩn mực thương mại toàn cầu.

Mặc dù rằng Luật về Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật và Chương trình Hành động chưa được đánh giá (có thể tiến hành đánh giá tiến độ về hiện trạng của Việt Nam hiện nay), song có thể thấy rằng các nỗ lực này đang dần dần mang lại kết quả. Các chủ doanh nghiệp và các nhà nghiên cứu đều thống nhất rằng chất lượng của các văn bản pháp luật đã được cải thiện trong vòng ba, bốn năm vừa qua. Giờ đây người ta bắt đầu đề cập tới việc nhân rộng những thành công của các nỗ lực cải cách ở cấp quốc gia thông qua việc ban hành một luật hoặc văn bản pháp luật mới về việc xây dựng các văn bản pháp luật tại cấp tỉnh và địa phương.

3. TUY NHIÊN, CON ĐƯỜNG PHÍA TRƯỚC ĐỂ ĐẠT CÁC CHUẨN MỤC QUỐC TẾ VỀ QUẢN TRỊ PHÁP LUẬT CÒN RẤT DÀI

Mặc dù đã đạt được cải thiện rõ rệt, việc triển khai thực hiện và tuân thủ các quy định tại Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật còn chưa được như mong muốn. Chất lượng của các văn bản pháp luật có sự chênh lệch rất lớn nếu như so sánh giữa các bộ ngành với nhau. Ở cấp thực hiện, người dân và các doanh nghiệp vẫn phải chịu ảnh hưởng của những luật và văn bản pháp quy kém chất lượng và các văn bản này đang gây cản trở cho quá trình sáng tạo, đầu tư và nâng cao năng suất của họ. Những thách thức lớn nhất có thể được mô tả như sau.

Thứ nhất là vẫn còn tồn tại quan niệm cho rằng xây dựng một bộ luật hay một văn bản pháp luật tự nó là một mục tiêu. Quan niệm này thể hiện một cách tư duy không còn phù hợp cho rằng luật và văn bản pháp luật là một văn bản thể hiện ý chí hay một văn bản mang tính áp đặt (diktat) chứ không phải là một công cụ nhằm mang lại các kết quả về chính sách. Hiếm khi một văn bản pháp luật được coi là một công cụ nhằm tạo ra các hình thức khuyến khích – tích cực hoặc tiêu cực – nhằm điều chỉnh hành vi của các tác nhân khác nhau trong thị trường. Phương pháp tiếp cận mang tính áp đặt (diktat) trong các văn bản pháp lý đã làm cho các bộ ngành tại Việt Nam không thể can thiệp một cách có hiệu quả vào thị trường. Kết quả là “nhiều luật và các văn bản pháp luật chỉ là những con hổ giấy” và điều này đã dẫn đến

³ Sáu hành động khác bao gồm: Đánh giá vai trò và chức năng của các cơ quan nhà nước; Tinh giảm biên chế; Đào tạo; Cải cách Tiền lương; Quản lý Tài chính tại các Cơ quan Nhà nước và Hiện đại hoá Dịch vụ Công.

những tác động tiêu cực. Ví dụ như, việc xây dựng và soạn thảo một luật hay văn bản pháp luật thường được thực hiện mà không cần đánh giá hoặc dự báo về tác động tiềm năng của nó. Điều 22 của Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật quy định rằng các dự thảo luật phải được đệ trình cùng với một báo cáo đánh giá về "...sự cần thiết của việc ban hành văn bản đó"⁴; song các báo cáo này thường không hề có bất kỳ một số liệu hoặc đánh giá nào về phương diện kinh tế. Cho tới thời điểm thực hiện báo cáo này, Việt Nam chưa tiến hành một đánh giá dự báo nào về lợi ích – chi phí và tác động của một dự thảo văn bản pháp luật.

Một tác động thứ hai của quá trình xây dựng theo hướng từ trên xuống các khái niệm và tư tưởng của các văn bản pháp luật tại Việt Nam là tình trạng thiếu hoặc không có đủ các văn bản dưới luật (pháp lệnh, nghị định, thông tư) và các chi tiết cần thiết cho quá trình thực hiện, triển khai và tuân thủ. Trong một số trường hợp, khi các văn bản dưới luật được thông qua thì chúng đã trở lên lạc hậu hoặc thậm chí mâu thuẫn với tinh thần và nội dung của luật.

Một thách thức khác đối với việc nâng cao chất lượng luật và các văn bản pháp luật tại Việt Nam là sự thiếu vắng các công cụ kiểm soát chất lượng xây dựng luật, và điều này đã tạo cơ hội cho những khiếm khuyết không đáng có hoặc thậm chí cho sự lạm dụng. Một yếu tố mang tính trung tâm của hệ thống quản trị pháp luật tốt theo chuẩn mực quốc tế là sự tồn tại của một hệ thống "kiểm soát và cân bằng lợi ích" (check and balance) giữa các quyền lực xây dựng pháp luật. Hệ thống này có tính bắt buộc và có cấu trúc chặt chẽ. Việc tự đánh giá của các quan chức tham gia soạn thảo luật và các văn bản dưới luật (ví dụ như các bộ, ngành và cơ quan chính phủ) là cần thiết song chưa đủ. Việc đánh giá chất lượng của dự thảo các văn bản pháp luật cần phải được thực hiện đồng thời bởi cả cơ quan soạn thảo và bởi một cơ quan độc lập với cơ quan soạn thảo (cách xa với cơ quan soạn thảo). Ý kiến thứ hai và có tính chất độc lập, theo quan điểm rộng hơn này có ý nghĩa quan trọng vì các nhà soạn thảo thường gặp khó khăn khi đánh giá dự báo các tác động của các văn bản pháp luật trong bối cảnh rộng hơn về kinh tế, ngân sách và pháp chế của chính phủ. Sự thiếu vắng một cơ chế giám sát có hệ thống mang tính độc lập cũng làm tăng chi phí phối hợp xây dựng và thực hiện pháp luật. Để đảm bảo tính phối hợp, các bộ ngành của Việt Nam và các ban soạn thảo thường chỉ dựa trên các cuộc thảo luận liên bộ mà thường thì các cuộc thảo luận này không có hiệu quả. Điều này không giúp nhiều cho việc loại bỏ văn bản pháp luật có chất lượng thấp, chồng chéo và mâu thuẫn lẫn nhau.

Việt Nam đã có một cơ chế "kiểm soát và cân bằng lợi ích" song mới chỉ áp dụng đối với việc đảm bảo chất lượng kỹ thuật pháp lý và câu, chữ của các văn bản pháp luật. Công việc này đang được Bộ Tư pháp đảm nhiệm. Tuy nhiên, chính phủ còn thiếu các đánh giá mang tính "kiểm soát và cân bằng lợi ích" về nội dung và về tác động của các văn bản pháp luật mới (tham khảo phần dưới đây).

Quá trình này còn phức tạp hơn đối với các văn bản dưới luật. Quốc hội⁵ và các cơ quan chính phủ khác, bao gồm cả Bộ Tư pháp, hiếm khi có thể kiểm soát được nội dung và chất

⁴ Một yêu cầu tương tự được quy định tại các Điều 26 và 34.

⁵ Mặc dù Quốc Hội có quyền giám sát việc ban hành các văn bản pháp luật dưới luật song Quốc hội gần như chưa bao giờ sử dụng quyền này.

lượng của các nghị quyết, quyết định, và thông tư⁶. Do vậy, chất lượng của các văn bản dưới luật thường khác nhau rất lớn và sự chênh lệch này được thể hiện khá rõ nếu như so sánh các lĩnh vực chính sách khác nhau⁷. Trong một số trường hợp, nghị định và thông tư hướng dẫn vượt quá những gì được quy định trong luật song trong một số trường hợp nó lại mâu thuẫn với hoặc nhắc lại những quy định của luật.

Tác động tiêu cực của quá trình này lớn hơn ở cấp địa phương. Do các văn bản hướng dẫn thi hành có chất lượng không cao, việc thực hiện luật thường phụ thuộc vào quan điểm của các quan chức địa phương. Điều này làm tăng các rủi ro lạm dụng với mục đích xấu, gây mâu thuẫn và tạo cảm giác không an toàn về pháp luật trong cộng đồng doanh nghiệp. Nó đồng thời dẫn đến sự khác biệt lớn trong việc thi hành pháp luật tại các tỉnh và thành phố và điều này sẽ làm tổn hại tới thị trường nội địa của Việt Nam. Cộng đồng doanh nghiệp cho biết rằng một số tỉnh đã chứng minh rằng họ hiệu quả và “nhanh nhạy” hơn các tỉnh khác. Ví dụ như TP. Hồ Chí Minh và một số tỉnh đã đi trước một vài năm trong việc “điều chỉnh” các văn bản pháp luật của trung ương nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của doanh nghiệp.

Một vấn đề khó khăn khác ở Việt Nam là sự thiếu vắng một hệ thống đánh giá tư pháp, và do vậy không phát huy được động cơ và nghĩa vụ của các nhà soạn thảo phải cẩn trọng hơn trong việc xây dựng và hình thành các văn bản hoặc quy định pháp luật mới⁸. Nó cũng làm giảm cơ hội đóng góp ý kiến từ phía các đối tượng chịu sự điều chỉnh trước khi văn bản pháp luật được ban hành⁹.

Về phương diện thực hiện, một trong những khó khăn khác là thiếu nghiêm trọng nguồn kinh phí cần thiết cho việc soạn thảo và xây dựng luật và các văn bản pháp luật. Điều này buộc các nhà soạn thảo phải tìm kiếm nguồn hỗ trợ từ các tổ chức bên ngoài nhằm phục vụ cho công tác soạn thảo, tiến hành nghiên cứu và đánh giá, và thu thập và phân tích các thông lệ quốc tế ưu việt. Khó khăn này đã không được xử lý dứt điểm trong Thông tư 15/2001/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định về kinh phí xây dựng luật và các văn bản pháp luật. Đồng thời Thông tư này lại tạo ra một hình thức khuyến khích lệch lạc, đó là nhấn mạnh vào quy mô và số lượng của văn bản pháp luật (ví dụ như số trang) hơn là chất lượng của văn bản pháp luật đó (ví dụ như tầm quan trọng về phương diện kết quả hoặc tiến hành các đánh giá dự báo về tác động). Việc phân bổ ngân sách dường như ưu tiên hơn cho hoạt động phụ trợ ví dụ như tham dự hội thảo, dịch thuật hơn là đánh giá dự báo tác động và tham khảo ý kiến của đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản pháp luật¹⁰. Từ năm 1993, Quốc hội đã có nhiều biện pháp nhằm giải quyết tốt hơn vấn đề này.

⁶ Chính phủ ban hành các nghị quyết và nghị định, Thủ tướng ban hành quyết định và chỉ thị, và các Bộ trưởng và cơ quan chính phủ ban hành quyết định, chỉ thị và thông tư.

⁷ Điều thú vị là một số nghị định và văn bản dưới luật lại còn thông thoáng và cởi mở đối với thị trường hơn là các luật.

⁸ Trước đây, Viện Kiểm soát có một số quyền nhằm giám sát các văn bản pháp luật dưới luật và các quyết định tại các địa phương.

⁹ Trong quá trình đánh giá tư pháp, một bên (cá nhân, pháp nhân, cơ quan công cộng hay tư nhân) có thể khiếu nại lên tòa án về hình thức hoặc nội dung của một văn bản pháp luật.

¹⁰ Thông tư số 15/2001/TT-BTC ngày 21 tháng 3 năm 2001 hướng dẫn về việc quản lý và phân bổ ngân sách cho các hoạt động xây dựng văn bản pháp luật và các hoạt động trong lĩnh vực này. Ví dụ, hầu hết ngân sách đều dành cho việc tổ chức hội thảo và dịch thuật hơn là cho công tác nghiên cứu: khoảng 170 USD (2,4 triệu đồng) được phân bổ cho việc xây dựng đề cương của luật hoặc pháp lệnh song lại dành khoảng 3 USD cho mỗi trang dịch thuật sang tiếng nước ngoài. Đối với hội thảo, thông tư cho phép dành khoảng 7 USD (100.000 đồng) cho người chủ trì hội thảo cho mỗi phiên hội thảo.

Cơ quan Xây dựng Pháp luật

1. CƠ QUAN XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÓNG VAI TRÒ QUAN TRỌNG

Một bộ luật, một chính sách, một kế hoạch hành động hiển nhiên là có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với chương trình cải cách pháp luật của một quốc gia. Tuy nhiên, nhằm đảm bảo quá trình cải cách đi theo đúng quỹ đạo và theo kế hoạch dự kiến, và đảm bảo đạt được các mục tiêu đề ra cũng như duy trì được chất lượng, cần phải có một cơ quan chuyên môn với sự hỗ trợ về phương diện chính trị ở cấp cao nhất nhằm giám sát quá trình thực hiện, thúc đẩy đổi mới và buộc các bộ, ngành chịu trách nhiệm về tiến độ thực hiện. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng đây là điểm mấu chốt và có ý nghĩa hết sức quan trọng. Nếu như không có một cơ quan giám sát đó, các bộ ngành sẽ gặp khó khăn trong việc tự đổi mới mình do những trở ngại từ bên trong và do những phản ứng ngay trong bộ máy của mình.



2. TRUNG TÂM CỦA HỆ THỐNG LÀ CÔNG VIỆC CỦA BAN SOẠN THẢO

Tại Việt Nam, nội dung của một bộ luật mới thường được đưa ra bởi một Ban Soạn thảo gồm các thành viên từ các bộ ngành khác nhau. Ban này quyết định và đệ trình bản dự thảo cho Chính phủ¹¹. Thông thường, ban này do một bộ trưởng làm trưởng ban và được Thủ tướng giao nhiệm vụ soạn thảo luật¹². Ban Soạn thảo đệ trình bản dự thảo cho Chính phủ và Chính phủ sẽ thẩm định chất lượng soạn thảo và câu chữ của văn bản luật, đồng thời giải quyết những vấn đề còn chưa thống nhất giữa các bộ (nếu có) và đệ trình bản dự thảo lên Quốc Hội.

Theo Điều 60 của Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật, vị bộ trưởng chịu trách nhiệm sẽ lựa chọn các thành viên của Ban Soạn thảo sau khi tham khảo ý kiến của các bộ, ngành có liên quan. Điều không may là Luật này không quy định rõ về các tiêu chí lựa chọn các thành viên của Ban Soạn thảo. Từ trước tới nay, điều này có nghĩa là các thành viên của ban soạn thảo đều từ các cơ quan khác nhau chính phủ. Đây có thể là lý do quan trọng nhất lý giải cho sự khác biệt rất lớn về chất lượng của các văn bản pháp luật mới ban hành của Việt Nam. Tuy nhiên, tính đa dạng về thành viên của Ban Soạn thảo đang dần được cải thiện. Sự tham gia của các nhà nghiên cứu, các học giả và trong một số trường hợp cả đại diện của cộng đồng doanh nghiệp như Phòng Thương mại Công nghiệp và đại diện của một số hiệp hội vào ban soạn thảo của một số luật đã trở nên ngày một phổ biến hơn.

¹¹ Chính phủ đề xuất tới 95% các luật.

¹² Trong một số trường hợp, Thủ tướng chỉ định hai hoặc ba bộ chủ trì Ban Chỉ đạo.

Đã có nhiều thảo luận và đề xuất về việc chính thức hoá thông lệ này. Một số quan chức cấp cao ủng hộ mạnh mẽ việc minh bạch hoá quá trình lựa chọn các thành viên của Ban Soạn thảo, yêu cầu phải đa dạng hoá về trình độ và lĩnh vực làm việc của các thành viên, và yêu cầu Ban Soạn thảo phải bao gồm cả đại diện của các hiệp hội và cơ quan đại diện cho doanh nghiệp. Sự thay đổi này sẽ có ý nghĩa quan trọng về phương diện tổ chức và hoạt động của Ban Soạn thảo. Do thành viên được đa dạng hoá và mở rộng, nó đảm bảo một cách nhìn rộng hơn và đảm bảo sẽ có các giải pháp mang tính đồng thuận hơn. Bên cạnh đó, nó sẽ đảm bảo sự đại diện và tiếng nói của các nhóm thiểu số. Nói cách khác, quá trình soạn thảo luật nên là một quá trình của công chúng hơn là một hoạt động được thực hiện sau những cánh cửa được đóng kín.

Hộp 2

Ví dụ Điển hình về tính Minh bạch: Xây dựng Luật Doanh nghiệp

Vào năm 1996, chính phủ thành lập Ban Soạn thảo nhằm xây dựng Luật Doanh nghiệp nhằm thay thế cho Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp Tư nhân được ban hành trước đó vào năm 1990. Trong vòng 4 năm thực hiện công tác soạn thảo, Ban Soạn thảo đã chuẩn bị và tiến hành tham khảo ý kiến về 32 bản dự thảo khác nhau của Luật Doanh nghiệp. Năng lực thực hiện và sự cởi mở trong công việc của Ban Soạn thảo được coi là một bước tiến lớn về thông lệ xây dựng luật tại Việt Nam. Sự chuẩn bị kỹ lưỡng và khối lượng công việc đồ sộ của Ban Soạn thảo đã giúp họ vượt qua được những phản ứng mạnh đối với yêu cầu phải thay đổi cơ bản về tư duy đối với vấn đề gia nhập thị trường. Kết quả của cả quá trình này là một thay đổi cơ bản về cách tư duy, đó là doanh nghiệp được tự do hoạt động trong tất cả các lĩnh vực, trừ những lĩnh vực không được pháp luật cho phép. Ban Soạn thảo cũng phải đối diện với sự nghi ngờ của nhiều cán bộ cao cấp về khả năng kiểm soát của hàng trăm ngàn doanh nghiệp sau khi đăng ký hoạt động.

Do được chuẩn bị kỹ trong quá trình soạn thảo và tham khảo ý kiến, chất lượng của Luật Doanh nghiệp năm 1999 cao hơn hẳn so với nhiều bộ luật khác được soạn thảo và thông qua trong cùng thời kỳ. Cũng cần nhấn mạnh rằng quá trình soạn thảo luật này có sự phối hợp chặt chẽ giữa chính phủ và cộng đồng các nhà tài trợ.

Một sáng tạo quan trọng liên quan tới Luật Doanh nghiệp là việc chuyển Ban Soạn thảo thành Tổ Công tác Thi hành Luật Doanh nghiệp nhằm giám sát quá trình thực hiện luật và đảm bảo luật được thực thi một cách nghiêm túc (cụ thể là thông qua các văn bản dưới luật). Tổ công tác đã soạn thảo các nghị định hướng dẫn, ủng hộ các thay đổi của một số văn bản pháp luật khác có mâu thuẫn với Luật Doanh nghiệp. Ví dụ như qua công việc Tổ công tác, Chính phủ đã giảm số lượng giấy phép con từ trên 400 xuống còn khoảng 130.

Trên cơ sở kế hoạch thực hiện và các văn bản chỉ đạo mô tả nhiệm vụ, Ban Soạn thảo chuẩn bị các văn bản dự thảo và các tài liệu bổ sung khác. Ban Soạn thảo được quyền tiến hành tham khảo ý kiến của công chúng và các nhà tài trợ.¹³ Một ví dụ điển hình cho quá trình này là việc xây dựng Luật Doanh nghiệp vào cuối thập kỷ 90 (tham khảo Hộp 2).

3. BỘ TƯ PHÁP ĐÓNG VAI TRÒ TRUNG TÂM

Bộ Tư Pháp có bốn vai trò chính. Thứ nhất, Bộ chịu trách nhiệm xây dựng Kế hoạch Xây dựng Pháp luật hàng năm và năm năm (tham khảo phần dưới đây). Về phương diện này, Bộ đóng vai trò là cơ quan tư vấn và giám sát các hoạt động pháp lý của Chính phủ.

Thứ hai, cũng tương tự như tại nhiều nước, Bộ Tư Pháp chịu trách nhiệm thẩm định tất cả các dự thảo luật và văn bản pháp luật theo các tiêu chí như tính hợp hiến, tính thống nhất với các bộ luật khác hiện đang có hiệu lực và chất lượng kỹ thuật của văn bản soạn thảo. Theo Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật, trước khi một văn bản pháp luật được đệ trình cho Chính phủ, Bộ Tư pháp sẽ lập một báo cáo đánh giá về các phương diện nói trên¹⁴. Trong trường hợp có sự không thống nhất giữa các bộ, Bộ Tư pháp sẽ đóng vai trò trung gian và lập một báo cáo về các quan điểm khác nhau cho Chính phủ nếu như công tác trung gian không đạt kết quả. Trên thực tế, Bộ Tư Pháp ngày càng khẳng định rằng họ là một “người gác cổng” nhiều quyền lực và đáng tin cậy. Tuy nhiên, cho tới nay vai trò này của Bộ Tư pháp mới chỉ tập trung vào các vấn đề kỹ thuật và chỉ giới hạn trong các dự thảo văn bản luật. Các tư vấn về pháp lý của Bộ còn mang tính chất chính thức và trong một số trường hợp còn mâu thuẫn. Công tác thẩm định còn chưa hiệu quả, đặc biệt là trong việc loại bỏ những điều khoản không đúng. Điều này dẫn tới việc nhiều văn bản pháp luật phải sửa đổi, thu hồi hoặc thay thế chỉ sau một vài tháng có hiệu lực. Hạn chế về nguồn lực, về cán bộ cũng đồng nghĩa với việc Bộ Tư Pháp chỉ có thể thẩm định một số rất ít những văn bản pháp luật dưới luật.

Theo quan điểm của Bộ Tư Pháp, chất lượng của công tác thẩm định bị ảnh hưởng bởi áp lực thời gian và trình độ cán bộ còn hạn chế tại các bộ, ngành khác. Ví dụ như các bộ chịu trách nhiệm soạn thảo thường chỉ gửi văn bản tham khảo ý kiến Bộ Tư Pháp trong vòng có hai ngày trước khi trình. Các bản dự thảo luật thường thiếu các văn bản đính kèm giải trình về khái niệm hoặc đưa ra các phương án thay thế. Các văn bản pháp luật thường dài và không chính xác do được soạn thảo bởi những chuyên gia không phải là luật sư. Song vấn đề cơ bản ảnh hưởng tới công tác thẩm định của Bộ Tư Pháp là thiếu nguồn lực, cán bộ và trình độ cần thiết để thực hiện công tác thẩm định đối với một số lượng khổng lồ các văn bản pháp luật mà Việt Nam cần thông qua nhằm xây dựng một thể chế pháp luật hiện đại.

¹⁴ Tham khảo Điều 29 quy định đối với luật và các Điều 63 và 64 áp dụng với các văn bản dưới luật.

¹⁵ Thủ tướng bổ nhiệm các thành viên của Ban Nghiên cứu của Thủ tướng. Các thành viên của Ban thường là các cán bộ cao cấp trước đây từng nắm giữ những chức vụ quan trọng trong các cơ quan chính phủ.

Bộ Tư Pháp có một một vụ có chức năng thực hiện công việc thẩm định và đánh giá các văn bản pháp luật kinh tế và dân sự. Vụ này đã được nâng cao năng lực và hiện nay có khoảng 70-80 luật sư, một vài trong số các luật sư này được đào tạo về kinh tế. Nguồn lực bổ sung này sẽ góp phần giảm bớt những phàn nàn từ các bộ ngành khác cho rằng các thủ tục của Bộ Tư Pháp là quá phức tạp và là một trở ngại cho việc đẩy nhanh quá trình xây dựng luật. Nguồn lực bổ sung này cũng sẽ góp phần cải thiện chất lượng công tác thẩm định.

Việc tăng cường khả năng về công tác thẩm định bao gồm cả việc mở rộng đội ngũ cán bộ và cải thiện năng lực chuyên môn về pháp luật của các cán bộ thẩm định sẽ góp phần giải quyết những vấn đề cấp bách nhất là áp lực về thời gian. Điều này cũng sẽ góp phần thúc đẩy sự hình thành một cơ chế pháp quyền tại Việt Nam.

Hai vai trò khác của Bộ Tư Pháp là kiểm tra chất lượng văn bản của các bộ ví dụ như các văn bản dưới luật, hiệp định và soạn thảo các văn bản pháp luật liên quan đến Tư pháp, ví dụ như các văn bản pháp luật về trung tâm trọng tài, và liên quan tới các toà án dân sự...

4. VĂN PHÒNG THỦ TƯỚNG VÀ BAN NGHIÊN CỨU CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ NGÀY MỘT ĐÓNG VAI TRÒ QUAN TRỌNG CỦA “NGƯỜI GÁC CỔNG” PHÁP LUẬT

Văn Phòng Thủ tướng (PMO) và các cơ quan trực thuộc, ví dụ như Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ (PMRC) không có nhiệm vụ chính thức là tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật. Tuy nhiên các cơ quan này trên thực tế lại đóng vai trò hết sức quan trọng. Trong thời gian vừa qua, Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ đã tích cực thể hiện vai trò của mình thông qua việc tham gia tích cực vào Tổ Công tác Thi hành Luật Doanh nghiệp và vào công tác xây dựng và hiện đại hoá luật này. Tuy nhiên, hai cơ quan này lại không có nguồn lực hoặc cán bộ hỗ trợ được đào tạo để thực hiện tốt nhiệm vụ về đảm bảo chất lượng pháp luật kinh tế. Họ buộc phải lựa chọn một cách cẩn trọng về việc có thể đầu tư kiến thức và kỹ năng vào nơi nào để có thể mang lại giá trị tăng thêm cho môi trường pháp lý. Trong trường hợp của Ban Nghiên cứu của Thủ tướng, vai trò “không chính thức” song hết sức quan trọng của Ban chủ yếu là nhờ sự tham gia và hoạt động tích cực của ông Trưởng Ban và khoảng 20 thành viên của Ban.

5. QUỐC HỘI NGÀY MỘT TẬP TRUNG HƠN VÀO VIỆC NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CỦA MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ

Tương tự như tại nhiều nước khác, Quốc hội là nơi xây dựng và bảo vệ các khuôn khổ pháp lý. Quốc hội có quyền tối cao trong việc ban hành và sửa đổi văn bản pháp luật và thẩm định và kiểm tra các văn bản dưới luật. Tuy nhiên tại Việt Nam có khoảng tới 95% các luật là do Chính phủ đề xuất và soạn thảo. Vai trò của Quốc hội do vậy chủ yếu là đánh giá và thảo luận các dự thảo luật do Chính phủ đệ trình.

Cho tới tận gần đây, năng lực cải thiện chất lượng luật của Quốc hội vẫn còn bị hạn chế do hai lý do. Thứ nhất, Quốc Hội chỉ họp có hai kỳ trong một năm, và do vậy Ủy ban Thường vụ Quốc Hội sẽ là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thẩm định văn bản pháp luật. Đây hẳn là một nhiệm vụ khó khăn đối với một tổ chức nhỏ nếu xem xét trong bối cảnh rằng Quốc hội đã phải ban hành khoảng 150 luật trong vòng 5 năm qua. Thứ hai, Quốc hội và các đại biểu quốc hội còn thiếu những kỹ năng về soạn thảo luật.

Gần đây tình hình đã được cải thiện. Từ năm 2003, Quốc hội họp hai lần trong một năm và 1/3 các đại biểu quốc hội làm việc theo cơ chế chuyên trách. Các tổ chức tài trợ cũng tham gia góp phần nâng cao năng lực của các đại biểu quốc hội về khả năng sử dụng công nghệ thông tin và nâng cao trình độ Anh ngữ¹⁶.

Bên cạnh đó, Quốc hội gần đây đã thành lập một ủy ban nhằm đảm bảo sự thống nhất giữa các luật. Nguồn lực cho hoạt động của Văn phòng Quốc hội và một số Ban chuyên trách cũng được tăng cường. Nhờ vậy đã thực hiện được một số hoạt động có nhiều ý nghĩa ví dụ như xây dựng một bộ đĩa CD về các luật và văn bản pháp luật hiện đang có hiệu lực.

¹⁶ Tham khảo các dự án khác nhau do UNDP, Danida và SIDA tài trợ. Một kết quả quan trọng của quá trình này là việc xây dựng các cẩm nang về quy trình với Bộ Tư pháp.

Quá trình Xây dựng Luật & Kiểm soát Chất lượng

Song song với việc xây dựng một chính sách tốt và định chế vững mạnh về xây dựng văn bản pháp luật, chính phủ cần xây dựng các công cụ kiểm soát chất lượng nhằm nâng cao chất lượng của khuôn khổ pháp lý. Hiện nay có rất nhiều các công cụ kiểm soát chất lượng và có thể được điều chỉnh dễ dàng cho phù hợp với môi trường và năng lực tại địa phương. Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã đa dạng hoá và tăng cường sử dụng các công cụ đảm bảo chất lượng văn bản pháp luật. Tuy nhiên, vẫn cần thực hiện các điều chỉnh và cải thiện cần thiết nhằm đảm bảo rằng các công cụ này trở nên phù hợp và tương thích với các chuẩn mực quốc tế. Phần dưới đây mô tả các công cụ chính nhằm đảm bảo chất lượng của văn bản pháp luật.



1. CẢI THIỆN TÍNH MINH BẠCH CỦA PHÁP LUẬT

Tính minh bạch của hệ thống pháp lý có ý nghĩa quan trọng đối với việc xây dựng một môi trường pháp lý ổn định và dễ tiếp cận - điều kiện tiên quyết để khuyến khích cạnh tranh, thương mại và đầu tư. Điều này cũng giúp giảm thiểu những ảnh hưởng không đáng có của các nhóm có lợi ích đặc biệt. Sự minh bạch sẽ tăng cường tính hợp lý và công bằng của quá trình pháp lý, và giảm thiểu những rủi ro mà các nhà đầu tư có thể gặp phải. Minh bạch là một khái niệm đa phương diện và không phải lúc nào cũng có thể xây dựng được trên thực tế. Nó bao gồm một loạt các nguyên tắc khác nhau, bao gồm cả một quy trình được chuẩn hoá và xây dựng và sửa đổi văn bản pháp luật; tham khảo ý kiến của các bên có liên quan; tham khảo ý kiến của các bộ ngành liên quan, công bố các luật và văn bản pháp luật được ban hành, đảm bảo các văn bản pháp luật dễ được tìm thấy và dễ hiểu, và đảm bảo rằng môi trường pháp lý thống nhất và có tính tiên liệu được.

Việt Nam ngày càng nhận thức một cách đầy đủ hơn về các yêu cầu minh bạch, công khai và về các thủ tục tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật. Quá trình xây dựng Luật Doanh nghiệp và Luật Doanh nghiệp Thống nhất đã chứng minh cho nhận xét này. Bên cạnh đó, cách làm truyền thống và các cản ngại khác vẫn còn hạn chế tính công khai và sự tham gia của các cộng đồng và nhóm dân cư chịu sự điều chỉnh của luật. Các cơ chế được sử dụng chủ yếu tại Việt Nam hiện nay là các chương trình và chiến lược xây dựng pháp luật và định hướng cho tương lai, tham khảo ý kiến nhân dân về các văn bản pháp luật đang được xây dựng và các cuộc tham khảo ý kiến liên bộ.

2. CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Một yếu tố quan trọng nhằm đảm bảo tính thống nhất và minh bạch của quá trình xây dựng luật là việc chuẩn bị chương trình xây dựng pháp luật trong tương lai. Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật quy định hai loại chương trình: Chương trình 5 năm và chương trình hàng năm (các điều 22, 23 và 24). Bên cạnh vai trò mang tính quy định trách nhiệm và thể hiện ý chí chính trị (tức là các chương trình này được coi là thể hiện các cam kết chính trị trong giai đoạn đó), mục tiêu của các chương trình này là giúp các cơ quan chính phủ và nhân dân chuẩn bị cho các cải cách mới. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm điều phối và xây dựng cả hai chương trình này. Một hoạt động quan trọng hơn nữa là Bộ Tư Pháp phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Quốc hội trong việc ấn hành Công Báo.

Tuy nhiên, thực tế diễn ra không phải lúc nào cũng giống như mục tiêu đặt ra, và các hoạt động pháp lý của Chính phủ thường nằm ngoài kế hoạch đã được thông báo. Nhìn chung, kế hoạch hàng năm chỉ đúng tới 70%. Một số luật đòi hỏi nhiều thời gian hơn để soạn thảo và thông qua, trong khi đó một số luật lại được soạn thảo và thông qua ngay cả khi không được đưa vào trong chương trình. Có một số trường hợp luật được ban hành do điều kiện đặc biệt hoặc do yêu cầu khẩn cấp. Bên cạnh đó, danh sách các luật dự kiến được ban hành cũng không thể hiện thứ tự ưu tiên về trình tự ban hành văn bản đó.

3. THAM KHẢO Ý KIẾN VỚI CÔNG CHÚNG

Trong lĩnh vực tham khảo, tham vấn ý kiến từ người dân, Việt Nam đã đạt được những bước tiến khá dài trong những năm vừa qua. Các cơ quan soạn thảo ngày một nhận rõ tầm quan trọng và lợi ích của việc tham vấn ý kiến này. Tham vấn ý kiến tạo điều kiện cho người dân và các doanh nghiệp có khả năng đóng góp tích cực vào các quyết định pháp lý và do vậy góp phần cải thiện chất lượng của luật và văn bản pháp luật.

Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật quy định rằng tham khảo ý kiến của công chúng và nhân dân là bắt buộc (các Điều 37 đối với luật và 62 đối với các văn bản dưới luật). Quy định này được khẳng định và làm rõ hơn trong bản sửa đổi của Luật này vào năm 2002. Bên cạnh đó vào năm 1999, Thủ tướng Chính phủ cũng ra một văn bản về nghĩa vụ phải tham vấn ý kiến với các cộng đồng doanh nghiệp trong nước và nước ngoài về các văn bản pháp luật về kinh tế và kinh doanh¹⁷.

Các Ban Soạn thảo chịu trách nhiệm tổ chức tham khảo ý kiến của công chúng. Ví dụ, khi

¹⁷ Chỉ thị 28/CT-TTg ngày 28 tháng 11 năm 2001 về việc xây dựng một môi trường kinh doanh thuận lợi, và Quyết định số 310/TTg của Thủ tướng về mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính và Phòng Thương mại và Công nghiệp.

soạn thảo Luật Doanh nghiệp, việc tham khảo ý kiến được tổ chức khá rộng rãi. Đây được coi là một yếu tố quan trọng nhằm đảm bảo thành công của luật này, và các nhà soạn thảo hiện nay đã tích lũy được khá nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này và họ bắt đầu sử dụng những kênh và hình thức hiện đại và có tính ảnh hưởng cao hơn như Internet và báo chí.

Việc gửi các văn bản pháp luật dự thảo tới một hiệp hội doanh nghiệp, hoặc phòng thương mại nhằm xin ý kiến bằng văn bản ngày càng trở lên phổ biến hơn. Tuy nhiên, Việt Nam gần như chưa sử dụng các cơ chế tham vấn có tính “tích cực” như thành lập các nhóm tham vấn chuyên gia, tham vấn nhóm mục tiêu hoặc nhóm trọng điểm. Các cơ chế như “Công bố và Tham gia ý kiến”¹⁸ – một thông lệ quốc tế rất ưu việt – vẫn hiếm khi được sử dụng.

Mặc dù có kinh nghiệm tốt trong một số trường hợp, các Ban Soạn thảo vẫn thường bỏ qua hoặc thực hiện một cách hình thức nghĩa vụ tham vấn của mình đối với nhiều luật. Trong một số trường hợp, việc tham vấn chỉ được thực hiện đối với một số đối tượng hẹp và không mang tính đại diện (trong một số trường hợp, chỉ tham khảo ý kiến của các quan chức chính phủ và trong một số trường hợp lại chỉ tham khảo ý kiến của các đại diện doanh nghiệp). Đôi khi việc tham khảo ý kiến được tổ chức quá muộn, thường vào cuối quá trình soạn thảo – thời điểm mà việc thay đổi về cơ cấu của văn bản pháp luật đó là rất khó, tốn kém và gần như không thực hiện được. Thông thường thì việc tham vấn chỉ mang tính hình thức và quá ngắn (hai ngày để đánh giá hàng trăm trang văn bản). Hầu hết các văn bản dưới luật, đặc biệt là các hướng dẫn, thông tư và mẫu biểu đều không được đưa ra để tham khảo ý kiến trước khi được ban hành. Chỉ trong một vài trường hợp cá biệt Ban Soạn thảo lập báo cáo về kết quả của quá trình tham khảo ý kiến. Kết quả là chất lượng của công tác tham vấn tại Việt Nam còn khác nhau rất nhiều và nhìn chung thì vẫn còn chưa được đầy đủ và còn cách xa các chuẩn mực quốc tế về thông lệ ưu việt.

4. THAM KHẢO Ý KIẾN CÁC BỘ NGÀNH

Việc tham khảo ý kiến với các bộ ngành có ý nghĩa quan trọng nhằm đảm bảo tính liên kết, thống nhất giữa các văn bản pháp luật và nhằm tránh sự chồng chéo và mâu thuẫn trong môi trường pháp lý. Việt Nam đã tiến hành các hoạt động phối hợp này chủ yếu dưới hai hình thức. Thứ nhất, tất cả các luật đều được thảo luận ở cấp Chính phủ, và thứ hai là Chính phủ khuyến khích việc bổ nhiệm các thành viên của các bộ ngành khác nhau vào Ban Soạn thảo. Ngay cả khi một số bộ, ngành không có đại diện trong Ban Soạn thảo, các cán bộ cao cấp của bộ, ngành đó vẫn được mời tham dự các buổi họp giải trình về nội dung dự thảo. Thông thường thì mô hình Ban Soạn thảo vẫn được coi là một ban có tính liên bộ, ngành.

¹⁸ Công bố cho công chúng và nhân dân biết có một văn bản quy phạm pháp luật nào đó được đệ trình và xác định một khoảng thời gian để đồng đảo nhân dân có thể tham gia ý kiến.

Trên thực tế, hệ thống điều phối gặp phải các khó khăn về văn hoá và hành chính. Tương tự như tại nhiều quốc gia khác, các bộ, ngành thường gặp nhiều khó khăn khi làm việc tập thể. Các yếu tố như e ngại giữa các quan chức, tự kiểm duyệt, các nguyên tắc trên dưới, tôn trọng những người có thâm niên công tác thường làm cho các cuộc tranh luận về những vấn đề gây tranh cãi trở nên rất khó khăn. Một trở ngại khác là thiếu các thông số và cơ chế trung gian, và do vậy những khác biệt về quan điểm và quan niệm thường chỉ được thảo luận khi đã quá muộn, thường vào giai đoạn cuối của quá trình.

5. LÝ GIẢI CƠ SỞ VÀ ĐẢM BẢO TÍNH PHÙ HỢP CỦA LUẬT VÀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT MỚI

Hiểu được tác động trong tương lai của các quyết định pháp lý đối với xã hội và khu vực tư nhân có thể là một điều quan trọng nhất của việc xây dựng và duy trì một môi trường pháp lý có chất lượng cao. Tại hầu hết các nước OECD, công cụ được sử dụng để đánh giá lợi ích và chi phí của các quyết định pháp lý là Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA). RIA là một phương pháp nhằm đánh giá một cách thống nhất và có hệ thống một số tác động tiềm năng của một hành động của chính phủ trên cơ sở so sánh với bối cảnh giả định là không có hành động đó, đồng thời phổ biến các thông tin đó cho các nhà ra quyết định và công chúng. Về bản chất, RIA hướng tới mục đích mở rộng và làm rõ các yếu tố có liên quan, góp phần để ra một quyết định đúng. Nó mở rộng sứ mệnh của các nhà lập pháp từ việc tập trung cao vào giải quyết vấn đề sang việc ra các quyết định nhằm đảm bảo tính cân bằng giữa việc giải quyết vấn đề và các mục tiêu về kinh tế và phân phối lại. RIA có một số mục tiêu như sau:

- Nâng cao hiểu biết và nhận thức về tác động của các hành động của chính phủ, trong đó xem xét cả yếu tố lợi ích và chi phí của hành động đó.
- Gắn kết nhiều mục tiêu chính sách khác nhau
- Cải thiện tính minh bạch và quá trình tham vấn
- Cải thiện trách nhiệm của chính phủ

Hiện nay, Việt Nam không có một công cụ như vậy. Như thảo luận ở trên, quá trình kiểm soát chất lượng văn bản pháp luật tại Việt Nam mới chỉ tập trung vào các vấn đề kỹ thuật. Các ảnh hưởng không mong muốn của văn bản pháp luật đó chỉ được phát hiện và thảo luận tại các buổi họp liên bộ, liên ngành thường được tổ chức vào cuối của cả quá trình.

Như phân tích ở trên, tình trạng này vẫn diễn ra mặc dù Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật quy định rằng các ban soạn thảo cần phải có báo cáo, đánh giá giải trình cơ sở và sự cần thiết của các văn bản pháp luật trong tương lai (Điều 22, 26 và 34). Quy định

này thường chỉ được thực hiện một cách hình thức và thường chỉ được coi là một thủ tục về mặt giấy tờ, hành chính. Việc giải trình cho một văn bản pháp luật mới thường chỉ để tái khẳng định hoặc giải thích quyết định cuối cùng hơn là phân tích một cách khách quan tác động và đề xuất các phương án lựa chọn khác.

Có nhiều lý do giải thích tại sao quy định này không được thực hiện một cách đầy đủ và có hiệu quả. Một mặt, Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật không cung cấp đầy đủ thông tin, thông số, động cơ và chỉ tiêu nhằm giúp các nhà soạn thảo chuẩn bị báo cáo giải trình. Không có quy định thống nhất về những nội dung của báo cáo giải trình này và yêu cầu về chất lượng của báo cáo. Bên cạnh đó, Việt Nam không có một cơ quan độc lập nhằm giám sát và đảm bảo việc thực hiện cũng như đảm bảo chất lượng của các báo cáo giải trình.

Về góc độ năng lực, công tác đào tạo, nâng cao trình độ và kỹ năng cũng như quy mô về nguồn lực của các bộ phận pháp chế tại các bộ chịu trách nhiệm soạn thảo hoặc giúp việc cho Ban Soạn thảo còn hạn chế. Điều này cho thấy một thách thức rất lớn đối với bộ máy hành chính tại Việt Nam về phương diện lương bổng, trách nhiệm, tuyển dụng và đề bạt.

6. THỰC HIỆN VÀ GIÁM SÁT THỰC HIỆN

Như phân tích ở trên, việc triển khai thực hiện là một điểm yếu mang tính cơ cấu liên quan tới quá trình xây dựng luật tại Việt Nam. Thông thường luật và các văn bản pháp luật không tính đến các công cụ cần thiết cho quá trình triển khai, giám sát thực hiện. Các văn bản pháp luật này thường giả định rằng các cơ chế và nguồn lực hiện có (đặc biệt là ở cấp địa phương) là đầy đủ cho quá trình triển khai thực hiện. Thực tế rằng nhiều văn bản dưới luật không được soạn thảo kịp thời (hoặc không được tính đến trong quá trình soạn thảo luật)¹⁹ và rằng nhiều luật và văn bản dưới luật tạo một khoảng rộng cho các quyết định mang tính tùy nghi của các cơ quan thực hiện đã dẫn đến một thực tế là việc triển khai thực hiện rất khác nhau giữa các địa phương và ban ngành. Trong một số trường hợp, điều này đã dẫn đến các hành vi tiêu cực và tham nhũng.

Việc giám sát thực hiện luật và các văn bản pháp luật cũng còn rất nhiều hạn chế. Mặc dù công tác này đang ngày được cải thiện, một phần là nhờ sự tham gia tích cực hơn của xã hội và báo chí, các hoạt động giám sát, thanh tra vẫn dễ bị ảnh hưởng bởi sự lạm dụng quyền hạn và tham nhũng. Và cũng giống như nhiều quốc gia khác, các ảnh hưởng đó dường như có tác động một cách lớn hơn đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

¹⁹ Ví dụ trong trường hợp đăng ký kinh doanh, có một Nghị định về vấn đề này song nó không có đủ các tham số và thông tin cần thiết về các yêu cầu mà doanh nghiệp phải tuân thủ và cũng không xác định rõ về quyền và nghĩa vụ của các thanh tra và các doanh nghiệp bị thanh tra.

7. KHẢ NĂNG TIẾP CẬN CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Nhằm cải thiện khả năng của công chúng và các nhóm chịu sự điều chỉnh trực tiếp tiếp cận các văn bản pháp luật, Việt Nam đã có nhiều chương trình và đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ. Một số hoạt động chủ yếu được thực hiện do yêu cầu từ phía các nhà đầu tư nước ngoài và các nhà tài trợ. Các nhà đầu tư thường phàn nàn nhiều nhất rằng các văn bản pháp luật và dưới luật thường không rõ ràng và không được hiểu một cách thống nhất.

Công cụ cơ bản nhằm nâng cao khả năng tiếp cận tới các văn bản pháp luật là việc công bố chúng trên Công Báo. Cho tới nay, hầu hết các văn bản tới cấp thông tư cũng được công bố. Tuy nhiên, các văn bản khác như hướng dẫn, mẫu biểu và các văn bản do các chính quyền địa phương (tỉnh và thành phố) ban hành lại chưa được công bố trên công báo. Với sự giúp đỡ của UNDP, Văn phòng Quốc hội đã xuất bản một cơ sở dữ liệu các văn bản pháp luật dưới hình thức đĩa CD.

Các nỗ lực này cần được tiếp tục và mở rộng. Bên cạnh đó, cần phải thực hiện sớm hai việc: thứ nhất, cần xây dựng một cơ sở dữ liệu về các giấy phép ở cấp trung ương và cơ sở dữ liệu này có thể được tiếp cận trực tuyến; và thứ hai là nâng cao chất lượng bản dịch tiếng Anh của các văn bản pháp luật cần thiết cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Các Phương án Lựa chọn

Trong vòng 15 năm qua, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể về việc cải thiện môi trường pháp lý. Từ việc thông qua Luật Ban hành các Văn bản quy phạm Pháp luật tới việc cải thiện hoạt động tham vấn pháp lý, nâng cao khả năng tiếp cận thông tin đã giúp Việt Nam có một môi trường pháp lý có chất lượng hơn, một cơ cấu thể chế và hành chính ở trình độ cao hơn và các thông lệ pháp lý minh bạch, hiệu quả và có trách nhiệm hơn. Rất nhiều các sáng kiến và nguyên tắc đã gần hơn với các thông lệ quốc tế. Những thành tựu này được các chuyên gia trong giới nghiên cứu, các học giả, các doanh nhân trong nước và nước ngoài cũng như cộng đồng các nhà tài trợ ghi nhận.

Tuy nhiên vẫn còn tồn tại những vấn đề và trở ngại và điều này đòi hỏi phải được xử lý qua một chương trình cải cách nhiều năm trên phạm vi rộng tại Việt Nam. Việc thực hiện các định hướng chính sách hiện tại vẫn chưa mang lại những lợi ích như mong muốn, và các hoạt động đổi mới pháp lý còn kém hiệu quả và mới chủ yếu còn nằm trên giấy tờ. Các hoạt động cải cách pháp lý chưa dẫn đến sự thay đổi về tư duy, sự cải thiện về trình độ trong quá trình hoạt động của các ban soạn thảo và của các bộ chủ trì công tác soạn thảo. Môi trường pháp lý cho các hoạt động kinh doanh và đầu tư còn chứa đựng nhiều rủi ro và trở ngại. Việt Nam cần nỗ lực một cách đáng kể nhằm tạo dựng một môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động đầu tư và phù hợp với các thông lệ và điều kiện của WTO.

Trong tương lai, thách thức chủ yếu là nâng cao tính đồng bộ, tính phối kết hợp và chất lượng của các chính sách trên một hệ thống quản trị đa cấp. Trong vòng một vài năm tới, cần có các chương trình và các khoản đầu tư mới nhằm vượt qua thách thức này và nhờ đó sẽ giúp Việt Nam tiếp tục duy trì được các thành công đáng khích lệ về mặt kinh tế như hiện nay. Các khoản đầu tư này sẽ mang lại kết quả đáng kể nếu như các nỗ lực cải cách pháp lý được tiến hành một cách ổn định, có hiệu quả, công tác thực thi pháp luật được chú trọng, tinh thần trách nhiệm về kết quả được nâng cao, và nếu như các chính trị gia tiếp tục ủng hộ và bảo vệ các sáng kiến đổi mới trước các ý kiến phản đối từ các nhóm bảo thủ trong hệ thống hành chính ở tất cả các cấp.

Trên cơ sở các thông lệ quốc tế, phần này tập trung vào các khuyến nghị về các hoạt động cần thiết nhằm giúp nâng cao năng lực xây dựng văn bản pháp luật của Chính phủ. Các khuyến nghị đưa ra chủ yếu tập trung vào vấn đề quản lý pháp luật. Bên cạnh đó cần xem xét các hoạt động khác, bao gồm việc tăng cường các hoạt động nhằm hiện đại hoá khuôn khổ pháp lý hiện hành, áp dụng luật cạnh tranh²⁰, và cải thiện cơ chế làm việc của bộ máy công quyền cũng như cải tổ hệ thống tư pháp.

²⁰ Nhiều vấn đề được xử lý bởi các văn bản pháp luật về kinh tế có thể được giải quyết thông qua một thị trường cạnh tranh hoạt động hiệu quả.

1. XÂY DỰNG MỘT CHÍNH SÁCH VỀ PHÁP LUẬT RÕ RÀNG

Cho tới nay Việt Nam chủ yếu dựa vào Chiến lược Tổng thể Giai đoạn 2001-2010 và Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật là cơ sở cho các nỗ lực nhằm xây dựng một môi trường pháp lý thuận lợi. Đây là những văn bản quan trọng, song nhằm đẩy nhanh tiến độ đổi mới, đảm bảo sự tuân thủ và cũng như thể hiện ý nghĩa chính trị của các nỗ lực này, Chính phủ cần đưa ra một chính sách về pháp luật cấp quốc gia trên cơ sở các nguyên tắc rõ ràng về các quy định hành chính, xã hội và kinh tế lành mạnh.

Một yếu tố quan trọng là phải gắn kết chính sách này với nguyên tắc: các chi phí pháp lý phải được giải trình bằng các lợi ích mà nó mang lại. Nguyên tắc này sẽ giúp khuyến khích và góp phần điều chỉnh hoạt động của các bộ, ngành trong lĩnh vực này. Nó cũng sẽ là cơ sở cho việc thẩm định về kết quả thực hiện công việc soạn thảo, đồng thời buộc các bộ ngành có trách nhiệm lớn hơn đối với chất lượng và kết quả của hệ thống pháp lý của mình. Trong quá trình xây dựng và điều chỉnh chính sách này cho phù hợp với nhu cầu tại Việt Nam, chính phủ nên tham khảo kinh nghiệm từ Liên minh Châu Âu (EU), Mỹ, Anh, Canada, Australia và đặc biệt là Hàn Quốc ²¹.

2. CẢI THIỆN CƠ CHẾ KIỂM TRA VÀ CÂN BẰNG LỢI ÍCH TRONG CÁC QUY TRÌNH PHÁP LÝ VÀ ÁP DỤNG CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Chính sách về pháp luật, Chiến lược của Chính phủ và Luật về Xây dựng Luật là cần thiết song chưa đủ nếu như các cơ quan tham gia không thực hiện tốt nhiệm vụ này. Về vấn đề này, Chính phủ cần chỉ định một quan chức cấp bộ chịu trách nhiệm xúc tiến và thực hiện chính sách về cải cách pháp luật. Dựa trên kinh nghiệm từ quá trình giám sát thực hiện Luật Doanh nghiệp, ứng cử viên cho vị trí này có thể là Trưởng ban của Ban Nghiên cứu của Thủ tướng với sự hỗ trợ của một một ban thư ký.

Nhằm đảm bảo tinh thần trách nhiệm, cơ quan giám sát cấp trung ương này cần lập báo cáo và phổ biến rộng rãi theo định kỳ hàng năm về các kết quả đã đạt được cũng như thách thức mà các bộ, ngành đang gặp phải. Một ủy ban gồm đại diện từ các bộ có thể được thành lập nhằm hỗ trợ việc thực hiện nhiệm vụ này. Thành viên của ủy ban có thể bao gồm cán bộ cao cấp của các bộ Tư pháp, Đầu tư, Tài chính. Ủy ban này có thể là một diễn đàn nhằm giải quyết các vấn đề còn gây tranh cãi trong chính sách về pháp luật. Trong trường hợp của Hàn Quốc, ủy ban cấp bộ này sẽ được hỗ trợ bởi các tổ chức tư vấn cấp cao qua đó các doanh nghiệp, tác tổ chức hiệp hội và phi chính phủ có thể tham gia vào quá trình thực hiện chính sách.

²¹ Australia: <http://www.pc.gov.au/orr/>; Canada: <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc>;
EU: http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/; Hàn Quốc: <http://www.rrc.go.kr/>;
Anh: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation>

Nỗ lực nhằm xây dựng thể chế này cần được kết hợp với việc tăng cường năng lực thẩm định pháp luật của Bộ Tư pháp. Để nâng cao chất lượng của cơ chế pháp quyền tại Việt Nam đòi hỏi phải có sự giám sát và điều phối mạnh mẽ về tính pháp lý, về chất lượng của văn bản pháp luật và khả năng tiếp cận tới các văn bản đó. Đặc biệt, Bộ Tư pháp cần được bổ sung nguồn lực, nâng cao năng lực nhằm đảm bảo chất lượng của các văn bản dưới luật và hỗ trợ chính quyền địa phương và các bộ, ngành trong quá trình thực hiện các văn bản pháp luật.

Đồng thời, Quốc hội và Chính phủ cần củng cố các ban soạn thảo về phương diện tổ chức và hoạt động. Điều này có thể được thực hiện qua việc ban hành các thông số và điều kiện chi tiết về chọn lựa và bổ nhiệm các thành viên tham gia ban soạn thảo, công bố các quan điểm của nhóm thiểu số cùng với toàn văn của dự thảo văn bản pháp luật, và đảm bảo đủ ngân sách cho công tác soạn thảo.

3. XÂY DỰNG VÀ CẢI THIỆN CÔNG CỤ KIỂM SOÁT CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

3.1. Tham vấn ý kiến

Hiện tại, tham vấn ý kiến bắt buộc đối với các đề xuất và dự thảo văn bản pháp luật mới chỉ được thực hiện một cách hình thức và thường vẫn mang nặng tính tùy nghi. Mức độ tham vấn thấp làm giảm chất lượng của các văn bản pháp luật, và làm cho các cơ quan soạn thảo và các cơ quan thực hiện pháp luật chịu sự ảnh hưởng của các nhóm đặc quyền có tổ chức. Điều quan trọng là Chính phủ phải xây dựng được các công cụ và tiêu chí khách quan để các cơ quan soạn thảo và thẩm định đánh giá được chất lượng và tính minh bạch của toàn bộ quá trình xây dựng văn bản pháp luật. Một cơ chế hiệu quả nhằm cải thiện tính minh bạch và tính trách nhiệm thường được áp dụng là quá trình “thông báo và bình luận” được áp dụng đối với tất cả các luật và văn bản pháp luật. Quá trình này được áp dụng bổ sung cho các cơ chế tham vấn khác và nó đóng vai trò là công cụ nhằm chống lại những ảnh hưởng quá lớn của các nhóm có đặc quyền. Quy trình công bố và tham gia ý kiến dựa trên nguyên tắc về quyền được tiếp cận và trả lời. Nó được tổ chức có hệ thống, công khai và cho phép tất cả công chúng cũng như các nhóm có quyền lợi liên quan tham gia một cách bình đẳng. Việc yêu cầu các dự án luật và các bản dự thảo văn bản pháp luật phải được công bố cùng với một đánh giá dự báo tác động của văn bản pháp luật đó (RIA) góp phần củng cố cơ chế này.

3.2. Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)

Chính phủ có thể cải thiện đáng kể chất lượng của các văn bản pháp luật qua việc thực hiện chương trình **Đánh giá Dự báo Tác động Pháp luật (RIA)** theo các chuẩn mực quốc tế đối với tất cả các văn bản pháp luật ban hành mới và sửa đổi. Kinh nghiệm tại nhiều quốc gia cho thấy rằng RIA có thể là một công cụ quan trọng nhằm cải thiện đáng kể chất lượng văn bản pháp luật. Ban Thư ký của Ủy ban Giám sát như được mô tả ở trên có thể chịu trách nhiệm triển khai và thực hiện RIA. Việc giới thiệu và áp dụng RIA có thể được thực hiện một

cách từ từ và cần được bổ sung bởi các cơ chế hỗ trợ khác cho các thành viên của ban soạn thảo. Kinh phí cho công tác soạn thảo cần bao gồm cả khoản mục chi phí dành cho các cơ quan soạn thảo và Ủy ban Giám sát nhằm giảm thiểu rủi ro là RIA lại trở thành một gánh nặng về giấy tờ trong các thủ tục hành chính. Đặc biệt, Thông tư số 15/2001/TT-BTC cần được cải tiến theo hướng nhấn mạnh hơn vào các hoạt động nhằm nâng cao chất lượng của luật và các văn bản pháp luật.

Mục tiêu dài hạn là tổ chức thực hiện RIA theo các nguyên tắc về phân tích lợi ích - chi phí. Tuy nhiên, để RIA trở thành một hệ thống được thể chế hoá thì cần một vài năm nhằm nâng cao kỹ năng và kiến thức cần thiết cho các cơ quan trong nước. Bước đầu tiên có thể là việc bổ sung thêm vào điều khoản về báo cáo giải trình trong Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật mười nguyên tắc do OECD thông qua năm 1995 về chất lượng đối với báo cáo giải trình và mang tính dự báo này (tham khảo Bảng 1). Danh sách mười nguyên tắc này có thể trở thành bắt buộc đối với việc soạn thảo các văn bản dưới luật, nghị định và thông tư. Tính minh bạch và tinh thần trách nhiệm cũng có thể được cải thiện nếu như các câu trả lời và bình luận đối với các mục trong danh sách đối chiếu được phổ biến công khai trên Internet.

Trong trường hợp chưa có các nghiên cứu đánh giá dự báo, Việt Nam có thể sử dụng các biện pháp mang tính thử nghiệm và dựa trên kinh nghiệm nhằm đánh giá tác động của văn bản pháp luật trong tương lai. Phương pháp này đã được áp dụng tại Trung Quốc và nó giúp các cơ quan tư pháp địa phương thử nghiệm đối với các văn bản pháp luật mới. Sau khi tiến hành đánh giá về tác động của biện pháp thử nghiệm này, quy định đó có thể dần dần được điều chỉnh, khái quát hoá và áp dụng trên toàn quốc.

■ 3.3. Khả năng tiếp cận tới văn bản pháp luật

Khả năng tiếp cận tới văn bản pháp luật đã được cải thiện đáng kể nhờ việc nâng cao chất lượng của Công Báo. Tuy nhiên, nhiều văn bản pháp luật dưới luật vẫn chưa được phổ biến rộng rãi và khó tìm kiếm. Cần phải nỗ lực hơn nữa trong nhằm đảm bảo nguyên tắc rằng tất cả các văn bản pháp luật dưới luật chỉ có hiệu lực sau khi được phổ biến trên Công Báo.

Mặc dù việc ấn hành và phổ biến là quan trọng nhưng chỉ thực hiện điều này thì chưa đủ. Tính minh bạch trên thực tế đòi hỏi phải có các công cụ cho phép người dân và doanh nghiệp (đặc biệt là các doanh nghiệp rất nhỏ, nhỏ và vừa) thừa nhận và biết được các nghĩa vụ pháp lý của mình. Để thực hiện được mục tiêu này, Chính phủ cần xây dựng một cơ sở dữ liệu trung tâm về các thủ tục pháp lý, các giấy phép có hiệu lực và tiến hành đánh giá một cách tổng thể nhằm xác định phương thức nhằm giảm bớt những gánh nặng pháp lý không cần thiết.

Phụ lục

Danh sách đối chiếu của OECD áp dụng cho quá trình ra quyết định pháp lý

Chính phủ gặp nhiều sức ép trong việc nâng cao khả năng hoạt động của mình. Các hệ thống quản lý ngày một được điều chỉnh theo sự biến đổi đang diễn ra trên toàn cầu, sự cạnh tranh mạnh mẽ về kinh tế và theo tiến bộ về công nghệ. Các vấn đề như thâm hụt ngân sách và các khó khăn về kinh tế cần được xử lý trong khi người dân đòi hỏi cần phải có nhiều cải thiện về các vấn đề xã hội và môi trường. Ủy ban về Quản lý Công của OECD đã khẳng định rằng vì lý do này, các cơ quan ở khu vực nhà nước và công cộng phải tìm cách làm được nhiều hơn, hiệu quả hơn và theo một phương thức khác đi. Chính phủ phải tìm ra các phương thức hiệu quả nhằm đưa ra các quyết định chính sách đúng và phù hợp, đồng thời xác định được một sự kết hợp đúng đắn các công cụ và hình thức khuyến khích nhằm thực hiện các chính sách đó.

Danh sách Đối chiếu của OECD đối với Quá trình Ra Quyết định Pháp lý được xây dựng nhằm đáp ứng nhu cầu phải xây dựng và triển khai các văn bản pháp luật có chất lượng cao hơn. Nội dung của danh sách này gồm mười câu hỏi về quyết định pháp lý và mười câu hỏi này có thể được áp dụng ở tất cả các cấp độ ra quyết định và chính sách. Các câu hỏi này phản ánh nguyên tắc của một quá trình ra quyết định và được áp dụng tại các nước OECD nhằm cải thiện tính hiệu quả, tính hiệu lực của các văn bản pháp luật của chính phủ thông qua cải thiện cơ sở pháp lý và tính thực tế của văn bản pháp luật đó. Đồng thời, nó góp phần làm rõ các phương án thay thế, hỗ trợ các quan chức trong việc đưa ra các quyết định có chất lượng cao, hình thành một quy trình ra quyết định có trật tự và có tính tiên liệu được cao hơn, và minh bạch hoá quá trình ra quyết định của chính phủ. Tuy nhiên, Danh sách Đối chiếu này không thể được coi là một nguyên tắc độc lập mà nó cần được áp dụng trong một hệ thống quản lý pháp luật rộng hơn trong đó có bao gồm các yếu tố cấu thành như thu thập và phân tích thông tin, quá trình tham vấn và đánh giá một cách có hệ thống các văn bản pháp luật hiện hành.

Câu hỏi 1 - Vấn đề đã được xác định chính xác hay không?

Vấn đề được giải quyết cần được xác định và mô tả một cách chính xác. Đồng thời đưa ra các dẫn chứng về bản chất và phạm vi của nó, đồng thời giải thích được lý do làm nảy sinh vấn đề đó (nhận biết động cơ của các cá thể bị ảnh hưởng).

Câu hỏi 2 - Hành động của Chính phủ có cơ sở thoả đáng hay không?

Các can thiệp của chính phủ nên dựa trên dẫn chứng rõ ràng rằng can thiệp đó là có cơ sở. Các cơ sở này cần được xem xét và giải trình trên cơ sở bản chất của vấn đề, lợi ích và chi phí tiềm năng của hành động đó (dựa trên cơ sở đánh giá về tính hiệu quả), và tính toán các phương án thay thế nhằm giải quyết vấn đề.

Câu hỏi 3 - Văn bản pháp luật đó có phải là hình thức tốt nhất cho hành động của chính phủ để giải quyết vấn đề đó hay không?

Trong giai đoạn đầu, các cơ quan pháp luật cần tiến hành một đánh giá so sánh về các công cụ chính sách dưới hình thức là văn bản pháp luật hoặc không phải là văn bản pháp luật. Đồng thời phải đánh giá được các yếu tố như chi phí, lợi ích, tác động của các ảnh hưởng và các yêu cầu hành chính.

Câu hỏi 4 - Có cơ sở pháp lý cho văn bản pháp luật đó hay không?

Quy trình pháp lý cần được cấu trúc theo hướng tất cả các quy định pháp lý phải tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc “pháp quyền”, tức là phải xác định rõ ràng trách nhiệm nhằm đảm bảo rằng các văn bản pháp luật được uỷ quyền bởi các văn bản cấp cao hơn và phải phù hợp và tương thích với các nghĩa vụ trong các hiệp định được ký kết, đồng thời tuân thủ các nguyên tắc pháp lý phù hợp khác.

Câu hỏi 5 - Đây là cấp độ phù hợp trong Chính phủ cho hành động này?

Các cơ quan pháp luật cần lựa chọn cấp độ phù hợp trong Chính phủ đối với hành động đó. Trong trường hợp có nhiều cấp trong chính phủ tham gia, cần xác định được một cơ chế phối kết hợp có hiệu quả giữa các cấp trong chính phủ.

Câu hỏi 6 - Lợi ích từ hành động đó có lớn hơn các chi phí không?

Các cơ quan pháp luật cần dự báo được chi phí và lợi ích dự kiến đối với các đề xuất pháp luật và các phương án thay thế, đồng thời cung cấp các báo cáo đánh giá dự báo đó cho các nhà ra quyết định. Trước khi thực hiện, phải chứng minh được rằng một hành động của chính phủ sẽ đảm bảo được nguyên tắc là các chi phí liên quan sẽ xứng đáng với lợi ích mà nó mang lại.

Câu hỏi 7- Sự phân bổ về ảnh hưởng trên toàn xã hội có minh bạch, rõ ràng không?

Về phương diện tác động của hành động của chính phủ, các cơ quan lập pháp cần mô tả và công khai sự phân bổ về các tác động và lợi ích của hành động pháp lý đó đối với các nhóm khác nhau trong xã hội.

Câu hỏi 8 - Văn bản pháp luật có rõ ràng, thống nhất, toàn diện và có khả năng tiếp cận cao đối với người sử dụng không?

Các cơ quan pháp luật cần đánh giá được khả năng liệu các quy định đề ra có dễ hiểu và được hiểu một cách thống nhất bởi những người sử dụng nó hay không, đồng thời phải có biện pháp nhằm đảm bảo rằng câu chữ và cấu trúc của quy định đó phải rõ ràng.

Câu hỏi 9 - Các bên có lợi ích liên quan đã có cơ hội trình bày quan điểm của mình chưa?

Các văn bản pháp luật cần được xây dựng một cách rõ ràng và minh bạch, với các thủ tục phù hợp nhằm đảm bảo các bên có quyền lợi liên quan như doanh nghiệp, công đoàn, các nhóm có quyền lợi, các cấp của chính phủ cung cấp kịp thời và có hiệu quả các dữ liệu đầu vào cần thiết.

Câu hỏi 10 - Khả năng tuân thủ và thực hiện được đảm bảo bằng cách nào?

Các cơ quan lập pháp cần đánh giá các hình thức khuyến khích và định chế nhằm triển khai đảm bảo tính hiệu lực của văn bản pháp luật đó, đồng thời xác định các chiến lược triển khai phù hợp nhằm khai thác tối đa lợi ích mà văn bản đó có thể mang lại.



PMRC
BAN NGHIÊN CỨU CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ

8, Lê Hồng Phong, Hà Nội
Tel. (84-4) 080-48833
Fax. (84-4) 8237477
Email: pmrc@hn.vnn.vn



Viet Nam

Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc - Việt nam

25-29, Phan Bội Châu, Hà Nội, Việt Nam
Tel. (84-4) 942 1495
Fax. (84-4) 942 2267
Email: registry.vn@undp.org
Website : www.undp.org.vn



**Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development**

Thông qua



Văn phòng GTZ Hà Nội

Tầng 6, Hanoi Towers
49 Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84-4) 934 4951
Fax: (84-4) 934 4950
E-Mail: gtz-vietnam@gtz.de
Website: www.gtz.de/vietnam