



NATIONAL LEGISLATIVE DEVELOPMENT PROJECT

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

Rà soát Thực tiễn về Hoạt động Lập pháp tại Việt Nam

**Các phát hiện chính và khuyến nghị để thảo luận với các
bên liên quan chủ chốt**

THÁNG 3 NĂM 2015

Lời Cám ơn

Ý kiến đánh giá của Cơ quan Thực hiện Dự án (CEA) được trình bày trong tài liệu này là đánh giá thực tiễn về hoạt động lập pháp tại Việt Nam trên cơ sở phân tích phương thức hoạt động của hệ thống hoạch định chính sách và lập pháp của Việt Nam để xác định cơ sở khách quan và dựa trên nguồn thông tin phong phú cho Việt Nam để theo đuổi mục tiêu hội nhập toàn cầu thông qua việc cải cách pháp lý. Việc thu thập dữ liệu được tiến hành vào nửa đầu của năm 2013, và các phát hiện sơ bộ được đưa ra thảo luận với các bên liên quan và các đối tác quốc tế trong suốt giai đoạn tháng 11 năm 2014, cho đến tháng 1 và tháng 3 năm 2015. Báo cáo này do Cơ quan Thực hiện Dự án (CEA) của Dự án Phát triển Lập pháp Quốc gia tại Việt Nam (NLD) soạn thảo, với sự tài trợ của Bộ Ngoại giao, Thương mại và Phát triển Canada (DFATD). Bản báo cáo đầy đủ, bao gồm cả dữ liệu thô, và thông tin cụ thể hơn về Dự án NLD được công bố tại địa chỉ www.nldvietnam.org.

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

Mục lục

Danh mục các từ viết tắt

Lời giới thiệu

- Tổng quan các Kết luận, Khuyến nghị và Ưu tiên

Bối cảnh của Dự án NLD

- Tổng quan về Quy trình Lập pháp

Cột trụ 1 – Lập kế hoạch lập pháp

Cột trụ 2 – Xây dựng Chính sách

Cột trụ 3 – Soạn thảo VBQPPL

Cột trụ 4 – Tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Lập pháp ở cấp địa phương

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

Danh mục các từ viết tắt

Luật 2004	Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 2004
Luật 2008	Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008
DEPOCEN	Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển
STP	Sở Tư pháp (tại các tỉnh, thành phố của Việt Nam)
Dự thảo Luật BHVBPL	Dự thảo Luật Ban hành Văn bản Pháp luật, được đưa ra thảo luận tại UBTVQH tháng 12 năm 2014
VKHPL	Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp, Việt Nam
VBQPPL	Văn bản Quy phạm Pháp luật
BTP	Bộ Tư pháp Việt Nam
QH	Quốc hội nước Việt Nam
Dự án NLD	Dự án Phát triển Lập pháp Quốc gia tại Việt Nam
Các Đối tác của Dự án NLD	Bộ Tư pháp (cơ quan đối tác chính); Ủy ban Pháp luật Quốc hội; Văn phòng Chính phủ; Bộ Tài chính; Bộ Công thương; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
VPCP	Văn phòng Chính phủ
RIA	Báo cáo đánh giá tác động kinh tế - xã hội của văn bản
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Báo cáo của VKHPL	Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng Luật ở Việt Nam hiện nay
Báo cáo của Depocen	Báo cáo Đánh giá kết quả thực hiện Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 2004 và Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật năm 2008 của Việt Nam

Bối cảnh của Dự án NLD

Dự án NLD là dự án hỗ trợ cải cách tư pháp thứ tư tại Việt Nam do Chính phủ Canada tài trợ trong những năm gần đây. Dự án đầu tiên, từ năm 1996 tới năm 2013, có tên Dự án Hỗ trợ Thực thi Chính sách (gọi tắt là PIAP), tập trung hỗ trợ về chính sách và cải cách để cải thiện mức độ quản lý minh bạch hóa và giải trình trách nhiệm tại Việt Nam. Dự án PIAP có mục tiêu là nâng cao năng lực cho các cơ quan chính phủ chủ chốt của Việt Nam trong Quốc hội để hướng dẫn và thi hành được quá trình cải cách kinh tế - xã hội đang trong quá trình thực hiện của Việt Nam đặc biệt là liên quan đến các vấn đề về hoạch định chính sách và lập pháp. Cụ thể, dự án đã hợp tác với Ủy ban Pháp luật về năng lực lập pháp của Quốc hội, với Ủy ban các vấn đề xã hội liên quan đến việc lồng ghép các vấn đề về giới. Dự án quan trọng thứ hai được thực hiện từ năm 2003 đến năm 2008, dưới tên gọi: Dự án Hỗ trợ Cải cách Pháp luật (LERAP). Dự án LERAP là nhằm hỗ trợ Chính phủ Việt Nam trong hoạt động cải cách hệ thống pháp luật và quản trị chính phủ thông qua việc thúc đẩy để đạt được mức độ hiệu quả, công bằng, tuân thủ và minh bạch hóa cao hơn trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Dự án này đặt mục tiêu là tăng cường tính thống nhất hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và hài hòa hóa hệ thống pháp luật với các cam kết thương mại quốc tế. LERAP hợp tác chủ yếu với Bộ Tư pháp (BTP) của Việt Nam với trọng tâm là xây dựng chương trình xây dựng pháp luật cho mục đích Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương Mại Thế giới (WTO). Dự án thứ ba, Dự án phát triển tư pháp với sự tham gia từ cơ sở (JUDGE) hỗ trợ việc phát triển các chương trình đào tạo pháp luật và tư pháp và cải thiện các quy trình hành chính của tòa. Cả dự án PIAP và dự án LERAP nói riêng, đều đã đặt nền móng cho một mức độ hiểu biết cao hơn về các quy trình hoạch định pháp luật và chính sách tại Việt Nam, tuy nhiên, các dự án này cũng cho thấy một số vấn đề và thách thức quan trọng.

Dự án NLD được lần đầu tiên định hình và thiết kế vào tháng 11 năm 2007, sau khi Bộ Tư pháp và Chính phủ Việt Nam trình đề xuất về cải cách xây dựng lập pháp vào tháng 1 năm 2007. Cụ thể, Bộ Tư pháp đã yêu cầu hỗ trợ xây dựng năng lực để giải quyết các vấn đề về chất lượng và tính nhất quán của quy trình xây dựng pháp luật. Đề xuất xin hỗ trợ của Bộ Tư pháp được trình cùng với thời điểm Việt Nam ra nhập WTO. Việc Việt Nam gia nhập WTO đã giúp Chính phủ đặt trọng tâm nhiều hơn vào việc hài hòa hóa các quy định của pháp luật Việt Nam với những cam kết quốc tế của Việt Nam, và vào việc củng cố hệ thống pháp luật để đẩy mạnh cải cách kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế. Một điều cũng đã trở nên rõ ràng là Việt Nam sẽ phải xây dựng một lượng lớn các quy định mới nhằm thực thi rất nhiều luật đã được ban hành và phải được ban hành để đáp ứng yêu cầu khi Việt Nam trở thành quốc gia thành viên của WTO. Các vấn đề về tính tuân thủ và năng lực bảo đảm

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

thực thi đúng đắn, và đặc biệt là thực thi một cách đầy đủ và tin cậy đối với các VBQPPL, đã nhanh chóng phát sinh trên thực tế.

Trong khi Việt Nam đã có nhiều tiến bộ đáng kể trong cải cách về thể chế và pháp luật cần thiết để đưa ra những khuyến khích thích hợp cho doanh nghiệp phát triển và tăng trưởng bền vững, thì tính hiệu quả và hữu hiệu của hệ thống pháp luật vẫn là một thách thức lớn. Một số lượng lớn luật và các văn bản dưới luật do Chính quyền trung ương và địa phương ban hành – thường là để đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách kinh tế – không bảo đảm một hệ thống pháp luật thống nhất hay hài hòa. Đằng sau đó là định hướng nền tảng của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, theo đó khuyến khích ban hành một lượng khổng lồ văn bản pháp luật (luật, pháp lệnh, nghị định, v.v.) do Chính quyền trung ương và địa phương tại Việt Nam ban hành. Các văn bản pháp luật này thường được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu, lấy ý kiến, và phân tích ở mức độ hạn chế, dẫn đến tình trạng thiếu nhất quán, mâu thuẫn và không hiệu quả.

Một điều được Chính phủ Việt Nam ghi nhận là để có được tăng trưởng kinh tế công bằng và bền vững, thì phải có một hệ thống pháp luật minh bạch, rõ ràng, thống nhất và hiệu quả. Đây là nền tảng cần thiết để khuyến khích doanh nghiệp, tạo điều kiện cho sự đổi mới ở khu vực tư nhân, hỗ trợ các thị trường tài chính và các thị trường khác, và khích lệ những thông lệ bền vững về mặt xã hội và môi trường. Việc thiếu tính rõ ràng về pháp lý sẽ gây tác động tiêu cực đến việc hoạch định và quản lý một cách hiệu quả đối với các chính sách và chương trình xã hội và kinh tế vĩ mô có giá trị quan trọng để đáp ứng với các thách thức của một nền kinh tế trong thời kỳ chuyển đổi, cũng như để vượt qua được khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Cải thiện tính minh bạch của hệ thống pháp luật cũng đem lại lợi ích cho những đối tượng nhạy cảm, dễ tổn thương nhất trong xã hội, bao gồm phụ nữ và các nhóm dân tộc thiểu số, vì một quy trình nhất quán hơn và minh bạch hơn sẽ đáp ứng được tốt hơn những nhu cầu của mỗi cá nhân.

Kết quả là Dự án Phát triển Lập pháp Quốc gia (Dự án NLD) được thiết kế để giải quyết các vấn đề về chất lượng, tính nhất quán và tính minh bạch trong quy trình xây dựng pháp luật và giúp văn bản pháp luật có tính thực thi và hiệu quả cao hơn. Cụ thể, dự án đã xem xét 4 thành phần chủ yếu của quy trình xây dựng pháp luật gồm: (1) Lập kế hoạch; (2) Xây dựng Chính sách; (3) Soạn thảo VBQPPL; và (4) tính thống nhất của Hệ thống pháp luật (các thành phần chủ yếu này được nêu trong Báo cáo này như là những “cột trụ” quy trình xây dựng pháp luật). Để ghi nhận giá trị mang tính nền tảng của một hệ thống pháp luật minh bạch, nhất quán và hiệu quả đối với việc phát triển kinh tế bền vững, dự án được thiết kế như sau:

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- (i) Mục tiêu của Dự án – hỗ trợ tăng trưởng kinh tế công bằng hơn thông qua quản trị minh bạch và giải trình trách nhiệm cao hơn;
- (ii) Mục đích của Dự án – hỗ trợ cho chương trình cải cách tích hợp đối với quy trình lập pháp của Việt Nam và nâng cao chất lượng văn bản pháp luật về kinh tế; và
- (iii) Kết quả cuối cùng –Khuôn khổ/Hệ thống pháp lý của Việt Nam được tăng cường, minh bạch, hiệu quả, phản ánh nhu cầu của công dân Việt Nam và hỗ trợ tăng trưởng kinh tế công bằng.

Dự án NLD hiện được thực hiện bởi Cơ quan Thực hiện Dự án (CEA) bao gồm Liên đoàn Luật sư Canada (CBA), Bộ Tổng chưởng lý bang Ontario (MAG) và Stikeman Elliot LLP, trên cơ sở phối hợp với các cơ quan đối tác của Dự án NLD tại Việt Nam bao gồm: Bộ Tư pháp (cơ quan đối tác chính); Ủy ban Pháp luật Quốc hội (UBPLQH); và Văn phòng Chính phủ (VPCP); Bộ Tài chính (BTC); Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (BNNPTNT); và Bộ Công thương (BCT).

Với một mức độ cao hơn hẳn so với những dự án trước đây do Canada hỗ trợ, Dự án NLD luôn áp dụng cách tiếp cận rộng và có hệ thống hơn bằng cách xem xét toàn bộ quy trình lập pháp, các thể chế và thành phần khác nhau của quy trình lập pháp, và mong muốn giải quyết các vấn đề về tính minh bạch, chất lượng và hiệu quả của các văn bản pháp luật được ban hành và các quy trình, thủ tục lập pháp, cũng như bộ máy nhà nước và các cơ quan ban hành các văn bản pháp luật đó và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đây là một dự án tham vọng và mặc dù Việt Nam đã có những cam kết và sẵn sàng thực hiện cải cách hệ thống pháp luật, nhưng cần phải xác định được những hạn chế và giới hạn tồn tại rõ ràng trong văn hóa pháp luật. Đây là những cải cách sẽ được thực hiện vào một thời điểm nào đó và quan trọng hơn, nếu muốn những cải cách này được duy trì tồn tại trong một thời gian dài sau khi Dự án này kết thúc, thì những thay đổi này phải được tiến hành ở cấp độ thể chế và trong toàn bộ Chính phủ.

Khi Dự án NLD được chính thức bắt đầu năm 2013 tại Việt Nam, vào thời điểm đó, đã có nhiều báo cáo về những khía cạnh của hệ thống lập pháp, tuy nhiên, không có một nghiên cứu toàn diện, tổng thể nào về toàn bộ quy trình lập pháp của Việt Nam. Không có những phân tích mang tính hệ thống về những khó khăn, thách thức từ phía các nhà tài trợ, vì hầu hết các báo cáo này chỉ tập trung vào một số lĩnh vực cụ thể hoặc tập trung vào một số vấn đề cụ thể. Chỉ có một vài nghiên cứu rất hạn chế và mặc dù rất nhiều vấn đề chính đã được biết đến nhưng rất nhiều trong số đó chưa được xác nhận, và các giải pháp đã được đề xuất không dựa trên quan điểm có tính hệ thống, vì vậy, rất nhiều thách thức và nhiều vấn đề vẫn chưa được giải quyết. Dự án NLD đã xác định một số vấn đề mang tính cơ bản, nền tảng để xem xét và cân nhắc trong phạm vi của bốn cột trụ của quy trình xây dựng pháp luật.

Lập kế hoạch lập pháp

Một câu hỏi quan trọng được đặt ra cho Dự án NLD là Chính phủ Việt Nam sử dụng việc lập kế hoạch chiến lược ở mức độ nào trong việc xác định những ưu tiên và trong việc xây dựng chương trình lập pháp. Ví dụ, liệu cơ sở cho một văn bản pháp luật được đề xuất có được cân nhắc dựa trên và phù hợp với những ưu tiên của Chính phủ; liệu có bảo đảm đủ thời gian và phân bổ đủ nguồn lực cho việc xây dựng chính sách và pháp luật; liệu các thay đổi chính sách có được giám sát, đo lường, và báo cáo; và liệu pháp luật được ban hành có tính thực thi và tính thực tế và giải quyết hết được những mục tiêu đặt ra trong văn bản đó hay không.

Xây dựng Chính sách

Một điều được ghi nhận là Việt Nam không có một giai đoạn xây dựng chính sách chính thức, tách biệt khỏi quá trình soạn thảo văn bản pháp luật, nhưng một câu hỏi quan trọng đặt ra đối với Dự án là tuy vậy, Việt Nam tiến hành phân tích chính sách ở mức độ như thế nào trong quá trình xây dựng pháp luật. Ví dụ, liệu có một nghiên cứu hay phân tích nào để xác định vấn đề cần giải quyết và đưa ra một loạt các lựa chọn, bao gồm cả các lựa chọn về thực thi; liệu các lựa chọn đó có được công bố thông qua việc lấy ý kiến công chúng, trên cơ sở sử dụng nhiều phương pháp; liệu việc xây dựng chính sách có mang tính minh bạch, bao gồm cả mức độ mà những tài liệu nghiên cứu và các tài liệu cơ bản khác được công bố công khai để cung cấp thông tin ra cho công chúng hay Quốc hội; và liệu các cơ chế và nguồn lực thực thi có được cân nhắc trong suốt quá trình xây dựng chính sách và xây dựng các chỉ số đánh giá thực hiện để đánh giá tác động của văn bản pháp luật được đề xuất đó.

Soạn thảo VBQPPL

Quy trình soạn thảo văn bản pháp luật đã được quy định và tồn tại từ rất lâu, do vậy, một số câu hỏi chính đặt ra cho Dự án bao gồm: liệu có hay không có các cán bộ soạn thảo chuyên nghiệp, và kỹ năng, năng lực của các cán bộ soạn thảo nói chung ở mức độ như thế nào; liệu có hay không có các kỹ thuật soạn thảo, các quy định về ngôn ngữ hay giải thích đã được chuẩn hóa; mức độ phối hợp giữa các khu vực khác nhau và các lĩnh vực nội dung khác nhau trong quy trình soạn thảo và liệu vai trò và trách nhiệm có được quy định rõ ràng hay không; và chất lượng dự thảo nhìn chung như thế nào.

Tính Thống nhất với hệ thống pháp luật

Các vấn đề được cân nhắc trong cột trụ này là những vấn đề về việc có thể cho rằng các văn bản luật của Việt Nam tạo nên một hệ thống pháp luật thống nhất trong phạm vi nào và ở mức độ nào. Ví dụ, liệu mối quan hệ và thứ bậc giữa các văn bản pháp luật có được quy

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

định rõ ràng hay không; liệu có hay không có các quy định về các thẩm quyền được ủy quyền và phạm vi, mức độ một văn bản dưới luật ở vào tình trạng *vượt quá thẩm quyền* so với quy định trong văn bản giao quyền ban hành văn bản hướng dẫn, Hiến pháp hay khuôn khổ pháp luật cho phép; liệu quy tắc hay cơ chế cho việc giải thích đã được xác lập hay chưa; liệu có hay không có đủ năng lực và công cụ cho các cán bộ thực hiện kiểm soát chất lượng và cho các đại biểu Quốc hội được xem xét các dự thảo văn bản pháp luật; và liệu các văn bản pháp luật được ban hành có tính thực thi, có thể tiếp cận và có thể thi hành hay không.

Việc thiếu nhất quán và thiếu hiệu quả trong hệ thống pháp luật là một trong các vấn đề chính sẽ được giải quyết trong chương trình cải cách pháp luật hiện nay của Việt Nam. Thiếu nhất quán tồn tại giữa luật và văn bản dưới luật do nhiều cơ quan và nhiều cấp chính quyền ban hành, khiến cho việc giải thích, thi hành, và thực thi trở nên khó khăn, và đôi khi là bất khả thi. Cần phải có những cải thiện trong toàn quy trình xây dựng pháp luật, để đảm bảo rằng luôn có các chính sách và phân tích chính sách tốt ở đằng sau mỗi văn bản được đề xuất xây dựng, ban hành; để đảm bảo tính minh bạch và tham vấn tốt hơn trong quy trình lập pháp; và cuối cùng, là để thúc đẩy việc ban hành luật có chất lượng cao hơn. Một số trong các vấn đề cốt lõi để bảo đảm và tăng cường tính minh bạch, hiệu quả và thống nhất của VBQPPL có liên quan chặt chẽ đến việc tăng cường phối hợp trong công tác và giữa các cơ quan tham gia các quá trình kiểm tra, thẩm tra, thẩm định, hệ thống hóa, hợp nhất và pháp điển hóa trong suốt giai đoạn lập pháp và sau khi ban hành.

Trong giai đoạn đầu của Dự án, theo kế hoạch, CEA tập trung xây dựng năng lực cho BTP, hỗ trợ BTP trong việc xây dựng năng lực lập kế hoạch và quản lý chiến lược (bao gồm năng lực về lập kế hoạch, cải thiện các phương pháp đưa ra quyết định, và thu thập và quản lý dữ liệu) và xây dựng thông tin cơ sở về phạm vi của mỗi vấn đề cụ thể trong quy trình lập pháp.

Đánh giá của CEA

Mục đích và phương pháp

Như là một phần của các hoạt động đầu tiên của Dự án NLD, CEA đã tiến hành báo cáo đánh giá này đối với quy trình lập pháp hiện tại của Việt Nam. Trong quá trình đánh giá, các mục tiêu được xác định bao gồm:

- (i) Bảo đảm rằng nhóm công tác của CEA và Dự án NLD hiểu kỹ lưỡng về quy trình xây dựng pháp luật, bao gồm:

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- a. Quy trình này phải hoạt động như thế nào theo đúng quy định của khuôn khổ pháp lý hiện tại và quy trình này hoạt động trên thực tế như thế nào;
- b. Vai trò của BTP và các cơ quan Chính phủ khác; và
- c. Những bất cập cần được giải quyết trong quy trình xây dựng pháp luật;

(ii) Hiểu biết sâu sắc hơn về năng lực của các cơ quan đối tác của Dự án NLD trong việc thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan này trong quy trình xây dựng pháp luật; và

(iii) Tạo nền tảng vững chắc cho việc xây dựng một kế hoạch dài hạn cho Dự án NLD trong việc giải quyết những bất cập của quy trình lập pháp tại Việt Nam.

Việc Đánh giá được tiến hành trên cơ sở xem xét bốn (4) cột trụ [bao gồm: Lập kế hoạch; Xây dựng Chính sách; Soạn thảo VBQPPL; và Tính thống nhất của hệ thống pháp luật] và bao trùm toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật, kể từ giai đoạn lập kế hoạch xuyên suốt quá trình thi hành, thực thi, bao gồm cả việc rà soát về cách thức văn bản pháp luật được xác định, soạn thảo, thảo luận, ban hành, công bố, thông tin, đánh giá và thi hành như thế nào.

Trong quá trình tiến hành việc đánh giá này, Dự án NLD đã thu thập được một nguồn tư liệu đáng kể và lập một bản tóm tắt các thông tin liên quan đến hoạt động lập pháp tại Việt Nam và dự định sẽ chia sẻ nguồn tin này thông qua một website có thể truy cập và tìm kiếm một cách rộng rãi.

Khi Dự án bắt đầu khởi động tại Việt Nam, Chính phủ đã xác định Dự án là một sáng kiến chủ đạo mà Chính phủ cần sự giúp đỡ để thực hiện hợp nhất Luật 2004 và Luật 2008 thành một luật mới duy nhất về ban hành văn bản quy phạm pháp luật (mà hiện đang được gọi là Luật Ban hành Văn bản Pháp luật hay Luật BHVBPL). Đề xuất này được nêu trong chương trình xây dựng luật và pháp lệnh; tuy nhiên, nội dung chưa được xác định. Đề xuất này thực sự là một cơ hội quý giá cho Dự án NLD để làm việc chặt chẽ với Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập và hỗ trợ cho BTP trong việc thiết kế và soạn thảo của dự thảo Luật BHVBPL.

Việc Dự án NLD tham gia trực tiếp vào quá trình soạn thảo Luật BHVBPL sẽ mang lại lợi ích lớn không chỉ cho việc xây dựng đánh giá này, mà còn cho việc xây dựng cách thức thực hiện Dự án. Dự án luật này bao gồm các yếu tố từ tất cả bốn cột trụ của quy trình xây dựng pháp luật và phù hợp một cách chặt chẽ với những mục tiêu và kết quả đầu ra của Dự án NLD. Hỗ trợ cho Chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện luật mới này sẽ là một sáng kiến chủ chốt của Dự án trong những năm sắp tới và sẽ phục vụ cho rất nhiều trong số các hoạt động được liệt kê trong Cấu trúc Phân chia Công việc (WBS). Hoạt động này cũng sẽ bao gồm việc thúc đẩy cách tiếp cận toàn diện để tạo điều kiện cho việc tiếp cận của người

dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự và các bên liên quan tương tự đối với các quy trình xây dựng chính sách và pháp luật tương lai mà Dự án NLD sẽ hỗ trợ. Các hoạt động ban đầu được tập trung vào việc hỗ trợ xây dựng Luật BHVBPL và do vậy, một số hoạt động có liên quan trực tiếp đến hoạt động rà soát thực tế hiện hành đối với hoạt động lập pháp tại Việt Nam. Dự án NLD coi toàn bộ Giai đoạn 1 là quy trình thu thập thông tin với dự định đưa toàn bộ những gì thu thập được vào đánh giá và lập kế hoạch cho Giai đoạn 2.

Các hoạt động hỗ trợ cho việc thực hiện báo cáo đánh giá của CEA

Trên cơ sở dựa vào 4 cột trụ như là cơ sở để phân tích, việc đánh giá của CEA được tiến hành thông qua rất nhiều hoạt động khác nhau trong ba lĩnh vực rộng là:

- (i) Rà soát các Văn bản, Tài liệu – Rà soát toàn diện, tổng thể các báo cáo hiện tại, các đánh giá, công cụ, dự án trước đây, sáng kiến của quốc gia tài trợ, phân tích, bài báo hàn lâm, v.v. liên quan đến quy trình lập pháp tại Việt Nam cũng như tất cả các VBQPPL liên quan;
- (ii) Phân tích So sánh – so sánh quy trình hiện tại với các nguyên tắc, tiêu chuẩn và thông lệ tốt nhất quốc tế và khu vực, bao gồm cả so sánh với các mô hình của Canada và các nước khác; sau đó, bằng cách xác định và thực hiện các chiến lược để thu thập thông tin cần thiết về những khoảng trống, khe hở (nghiên cứu, điều tra, bảng hỏi, phỏng vấn sâu bổ sung, v.v.); và
- (iii) Phân tích Năng lực và Kỹ năng – đánh giá về năng lực và kỹ năng (nghĩa là đã tham dự đào tạo, tập huấn nào, mức độ kỹ năng so với tiêu chuẩn quốc tế dựa trên khả năng chủ yếu được xác định cho mỗi lĩnh vực) của những đối tượng quan trọng tham gia quy trình xây dựng pháp luật tại Việt Nam (cả tổ chức và cá nhân) được thực hiện thông qua các hình thức quan sát, phỏng vấn, rà soát văn bản, tài liệu và đánh giá kỹ năng chuyên biệt.

Tổng quan các Kết luận, Khuyến nghị và Ưu tiên

Việt Nam đã tích cực hoạt động hơn hai thập kỷ qua để cải thiện hệ thống lập pháp. Chính phủ Việt Nam đã biết rõ rất nhiều trong số các khiếm khuyết thường được ghi nhận trong văn bản và cũng đã thực hiện hàng loạt các công việc trong những năm qua để khắc phục những khiếm khuyết này. Dự thảo Luật BHVBPL là cơ hội để tạo ra một nền tảng vững chắc để cải thiện chất lượng lập pháp tại Việt Nam, và đặc biệt là, yêu cầu về một giai đoạn riêng về xây dựng và phê duyệt chính sách trước khi bắt tay vào giai đoạn soạn thảo văn bản

pháp luật là một thay đổi căn bản mà rất có thể sẽ dẫn đến một trong những lợi ích quan trọng nhất cho hệ thống lập pháp.

Tuy nhiên, sự phức tạp của hệ thống này – với giả định đi kèm rằng mọi thứ phải được quy định trong văn bản luật – đem lại nhiều gợi ý cho CEA trong việc thực hiện việc đánh giá đối với quy trình xây dựng pháp luật và đưa ra những khuyến nghị được nêu trong báo cáo này. Hệ thống hiện tại của Việt Nam đã chứa đựng rất nhiều bước cần thiết để ban hành một văn bản pháp luật tốt, tuy rằng trình tự và những giai đoạn được nhấn mạnh có khác với ở nhiều quốc gia phát triển, thì vẫn có những vấn đề vẫn còn tồn tại mang tính hệ thống cản trở khả năng và năng lực của Việt Nam trong việc ban hành được các luật và quy định có chất lượng cao, bất kể khuôn khổ chính thức. Ví dụ, tại Việt Nam, tồn tại ý niệm rằng nếu quy trình xây dựng pháp luật được định nghĩa rõ ràng trong văn bản luật, bao gồm cả các quy định về vai trò và trách nhiệm của mỗi người tham gia, và nếu quy trình này được tuân thủ chặt chẽ, thì chất lượng của văn bản luật được ban hành chắc chắn sẽ được cải thiện. Trong khi quan điểm này cũng có một số lý lẽ đúng, thì cũng có nhiều cơ hội để cải thiện cả quy trình xây dựng pháp luật và chất lượng pháp luật vượt ra ngoài việc tuân thủ chặt chẽ vào thủ tục được quy định. Ví dụ, bảo đảm nguồn lực phù hợp, hành chính công được quản lý tốt, các cơ chế thể chế mạnh và kiểm soát chất lượng chặt chẽ là những nội dung mang tính nền móng. Những phát hiện và khuyến nghị của báo cáo đánh giá này có tính đến bối cảnh, nhưng cũng ghi nhận rằng những nỗ lực trước đây để tác động nhằm có thể đạt được một sự thay đổi cơ bản trong toàn bộ khung pháp lý đều chưa thành công trọn vẹn; các nỗ lực phải được tập trung vào những công cụ, phương tiện và năng lực của những người và tổ chức ban hành văn bản pháp luật. Do đó, trọng tâm của rất nhiều trong số các khuyến nghị trong báo cáo này là về các cơ chế, thực tiễn, xây dựng năng lực, công cụ và tiêu chuẩn để hỗ trợ cho việc thực thi hiệu quả Luật BHVBPL trong toàn Chính phủ nhằm tạo ra những kết quả mang tính bền vững.

Những phát hiện và khuyến nghị dưới đây nhằm đưa ra cơ sở cho việc lập kế hoạch của Dự án NLD cho một số năm tới để phục vụ cho công cuộc cải cách một cách hệ thống và cần thiết cho công tác lập pháp tại Việt Nam. Những phát hiện đã được sử dụng làm cơ sở để thiết lập và định hình cho Cấu trúc Phân chia Công việc (WBS) của Dự án NLD và được nêu trong phần phụ lục.

Cột trụ 1 – Lập Kế hoạch Lập pháp

CÁC PHÁT HIỆN

1. Việt Nam từ lâu đã có một thông lệ là xây dựng các chiến lược dài hạn, tạo thành nền tảng vững chắc cho việc lập kế hoạch cho nhiều năm; tuy nhiên, trên thực tế, Chính phủ

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

chưa xây dựng được một cách thức để chuyển đổi những chiến lược rộng đó thành một chương trình có thể quản lý được dựa trên các kết quả đầu ra, các mục tiêu, ưu tiên, lịch trình và ngân sách.

2. Năng lực thể chế trong các lĩnh vực như báo cáo, thu thập và giám sát thông tin vẫn còn yếu và chưa mang tính hệ thống. Việc đánh giá kết quả thực hiện hiệu quả bị cản trở vì thiếu dữ liệu có thể truy cập, đáng tin cậy và có sẵn.
3. Tại Việt Nam, người ta luôn cho rằng các mục tiêu chiến lược phải được thực hiện thông qua việc ban hành văn bản pháp luật, dẫn đến những khó khăn trong việc thực thi một cách hiệu quả các chiến lược và thách thức trong quá trình lập kế hoạch cho chương trình xây dựng pháp luật.
4. Lập kế hoạch lập pháp được dựa trên những đề xuất do các Bộ trình theo quy định của nghị quyết của Đảng, và không dựa trên cơ sở định hướng chiến lược liên quan đến những ưu tiên của Chính phủ. Các đề xuất được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật mà không được phân tích hay phát triển thêm, và do đó các luật và văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành thường không rõ ràng, mơ hồ.
5. Dự thảo Luật về Ban hành Văn bản Pháp luật quy định chặt chẽ hơn về việc rà soát các chính sách được đề xuất trước khi đưa vào trong chương trình, cũng như một mức độ linh hoạt hơn cho việc sửa đổi chương trình. Tuy nhiên, những quy định mang tính cải thiện này trong dự thảo luật sẽ không có ảnh hưởng nhiều nếu không thực hiện hỗ trợ xây dựng năng lực cần thiết để bảo đảm rằng các Bộ, ngành có thể thực hiện quản lý việc lập kế hoạch chiến lược và chương trình một cách kỹ càng hơn.

KHUYẾN NGHỊ

1. Nâng cao năng lực tiến hành lập kế hoạch chiến lược và quản lý dựa trên kết quả, trong toàn Chính phủ cũng như ở cấp Bộ. Những khía cạnh quan trọng của nội dung khuyến nghị này bao gồm:
 - Những định hướng và yêu cầu mà các Bộ trưởng, Thứ trưởng, và Nhóm Tư vấn Kỹ thuật sẽ đưa ra.
 - Đào tạo về lập kế hoạch chiến lược và quản lý dựa trên kết quả, cả trên lý thuyết và bằng kinh nghiệm truyền đạt.
 - Thu thập dữ liệu cơ sở để hỗ trợ cho việc lập kế hoạch, xác định các ưu tiên và đánh giá.
2. Thiết lập các cơ cấu thể chế, các cơ chế và các quy trình để bảo đảm thực hiện thành công các mục tiêu và các quy trình của Luật BHVBPL mới. Các cơ cấu và các cơ chế được khuyến nghị bao gồm:
 - Kế hoạch chiến lược để hỗ trợ cho việc chuyển đổi từ quy trình lập pháp hiện tại sang áp dụng các quy trình mới theo quy định của Luật BHVBPL.

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- Các quy trình phê duyệt đối với chính sách và dự thảo văn bản pháp luật, bao gồm các mẫu chung cho các sản phẩm chính (ví dụ: hồ sơ cho chính sách; phân tích tác động của chính sách; kế hoạch thông tin, truyền thông; hồ sơ dự thảo VBQPPL).
- Kế hoạch quản lý nhân sự cho nhân viên pháp chế.
- Khuôn khổ quản lý rủi ro cho việc thi hành Luật BHVBPL, bao gồm các chỉ số đánh giá kết quả thực hiện và các chiến lược giảm nhẹ rủi ro.
- Tăng cường phối hợp giữa các bộ, ngành và các cơ chế hợp tác để tạo điều kiện cho các quyết định mang tính phối hợp liên quan đến việc lập kế hoạch cho các chính sách, đánh giá tác động liên Bộ của chính sách và VBQPPL trong chương trình xây dựng pháp luật.
- Cải thiện các cơ chế để hỗ trợ cho QH và các Ủy ban QH trong việc rà soát và phê duyệt các sáng kiến chính sách và dự thảo văn bản pháp luật được đề xuất, đặc biệt là năng lực để bảo đảm rằng các chính sách được phê duyệt luôn được lấy làm cơ sở và được tuân thủ trong các văn bản hướng dẫn thi hành.
- Cho phép QH có được thẩm quyền và năng lực để rà soát tính hợp pháp và tính tuân thủ của tất cả các VBQPPL được soạn thảo theo thẩm quyền được ủy quyền theo quy định của luật và pháp lệnh.

Cột trụ 2 – Xây dựng Chính sách

CÁC PHÁT HIỆN

1. Nhìn chung, hệ thống của Việt Nam hiện chứa đựng rất nhiều các yếu tố chủ chốt cần thiết để bảo đảm cho việc phân tích và xây dựng chính sách một cách hiệu quả, tuy nhiên, cần cân nhắc lại về giai đoạn mà mỗi yếu tố này được tiến hành và cần tiêu chuẩn hóa toàn bộ quy trình.
2. Chính phủ Việt Nam không thực hiện hoạt động xây dựng chính sách chính thức, các Bộ không có các cố vấn chính sách chuyên nghiệp trong cơ cấu cán bộ nhân viên của mình, và không có quy trình cho việc chính thức phê duyệt các lựa chọn chính sách và khuyến nghị trước khi bắt tay vào soạn thảo văn bản pháp luật. Trên thực tế, chính sách được xây dựng cùng lúc với việc soạn thảo văn bản pháp luật. Việc xây dựng chính sách tại một giai đoạn muộn như vậy trong cả quy trình, và việc vừa xây dựng chính sách vừa thực hiện việc soạn thảo, đã ngăn cản các nỗ lực của Chính phủ để cải thiện chất lượng của cả chính sách và văn bản pháp luật và cho thấy nhiều hạn chế như sau:

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- a. Không có đủ thời gian và nguồn lực dành riêng cho hoạt động phân tích chính sách để có thể bảo đảm chất lượng;
 - b. Hạn chế cơ hội cho cán bộ trong việc phát triển kỹ năng và kinh nghiệm về xây dựng chính sách, và khả năng tiếp cận tới các công cụ hay đào tạo rất hạn chế;
 - c. Các quy trình tham vấn ý kiến mang tính hình thức và thông thường sử dụng các phương thức mang tính bị động, dẫn đến tỷ lệ hồi đáp thấp;
 - d. Phân tích tác động kinh tế - xã hội (RIA) – không được thực hiện kỹ lưỡng, không dựa trên cơ sở bằng chứng, thiếu phương pháp hay các tiêu chí nhất quán và không được điều chỉnh để phù hợp với từng trường hợp cụ thể;
 - e. Việc thực hiện lồng ghép các vấn đề về giới không được thực hiện tốt vì trách nhiệm bị phân tán, thiếu năng lực, không được đào tạo, và không có một quy trình mang tính hệ thống trong suốt quá trình xây dựng chính sách;
 - f. Việc rà soát về khía cạnh hợp pháp và hợp hiến của BTP xảy ra vào thời điểm quá muộn trong quy trình để có thể thực hiện đúng, đủ các chức năng;
 - g. Các cơ chế hay vấn đề về thực thi không được cân nhắc vào một thời điểm đủ sớm trong quy trình và các chỉ số đánh giá kết quả thực hiện không được xây dựng để giám sát và đánh giá đối với việc thay đổi chính sách so với các mục tiêu được quy định;
 - h. Cả Chính phủ và QH đều không nhận được các khuyến nghị chính sách một cách hệ thống hay nhất quán hay có đủ cơ sở bằng chứng để đưa ra những quyết định đúng đắn;
 - i. Thiếu kế hoạch thông tin, truyền thông và việc phổ biến thông tin không đầy đủ để cho phép QH, các bên liên quan và công chúng có thể hiểu một cách trọn vẹn các đề xuất chính sách và các mục tiêu của các đề xuất chính sách đó.
3. Sự phối hợp, kết hợp thiếu chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan đã làm chậm lại quá trình xây dựng VBQPPL. Thiếu các cơ chế và công cụ cụ thể để hỗ trợ cho hoạt động phân tích chính sách. Và cần quy định rõ ràng về trách nhiệm.
 4. Không có đủ nỗ lực để kiểm soát hoạt động vận động hành lang và các nhóm lợi ích đặc biệt có thể hoạt động ở phía sau hậu trường, làm khó theo dõi ảnh hưởng của họ. Hiện nay, không có cơ chế nào theo luật hay các quy định theo đó đưa ra một khuôn khổ rõ ràng để báo cáo về các hoạt động vận động hành lang.
 5. Từ trước đến nay, luôn tồn tại tình trạng thiếu minh bạch và thiếu trách nhiệm giải trình trong quy trình đưa ra quyết định của Chính phủ. Công chúng không thể tiếp cận tới thông tin về Chính phủ và các quyết định của chính phủ, điều này dẫn đến việc ngăn cản khả năng giám sát các cơ quan Chính phủ và bảo đảm trách nhiệm giải trình của các cơ quan Chính phủ. Hiện tại, không có luật nào quy định, điều chỉnh về vấn đề tiếp cận thông tin.
 6. Hiện nay, một “rừng” văn bản luật đang tồn tại ở Việt Nam vì trọng tâm hàng đầu của Chính phủ từ trước đến nay là xây dựng văn bản pháp luật mới, thay vì bảo đảm rằng các chương trình của Chính phủ phải được sắp xếp hợp lý để bảo đảm hiệu quả của của các văn bản pháp luật hiện hành.

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

7. QH và các Ủy ban QH thường được giao một vai trò không rõ ràng và mang tính mâu thuẫn về cách thức tiến hành giám sát và thẩm tra các văn bản pháp luật được trình lên QH. Điều này xuất phát từ khuôn khổ của Hiến pháp và từ Luật Tổ chức Quốc hội, theo đó dường như có xu hướng giao thẩm quyền tương tự cho toàn bộ 10 Ủy ban QH.
8. Tồn tại tình trạng thiếu thông tin khi hồ sơ được trình lên QH và điều này cản trở công việc của các Ủy ban, mà các Ủy ban thường có ý nghĩ rằng để hoàn thành vai trò của mình, các Ủy ban phải đánh giá và xem xét các đề xuất từ đầu, mà không xem xét đến các kết quả đánh giá và rà soát mà Chính phủ đã tiến hành. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp Ủy ban Pháp luật và Ủy ban các vấn đề xã hội về vấn đề bình đẳng giới.
9. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thiếu nguồn lực và năng lực để bảo đảm quy trình tham vấn ý kiến và kiểm tra hồ sơ được thực hiện kỹ lưỡng.
10. Ủy ban Pháp luật vẫn thiếu các năng lực và thẩm quyền tổng thể để xem xét một cách đầy đủ tính nhất quán của dự thảo luật và pháp lệnh so với Hiến pháp và các dạng VBQPPL khác, và đánh giá các dự thảo luật và pháp lệnh đó về mức độ thống nhất chung của hệ thống pháp luật. Chỉ có một tỷ lệ nhỏ các thành viên QH là chuyên gia pháp luật hoặc có đủ kiến thức pháp lý (khoảng 45 người) và chỉ có 25% thành viên QH hoạt động trên cơ sở chuyên trách. Theo quy định sửa đổi Hiến pháp mới đây, có thể tăng số lượng thành viên QH hoạt động chuyên trách như vậy.
11. Dự thảo Luật BHVBPL sẽ đem lại những thay đổi căn bản về cách thức xây dựng chính sách và pháp luật, và đặc biệt, việc Luật BHVBPL quy định một giai đoạn riêng biệt về xây dựng chính sách rất có thể sẽ mang lại những lợi ích lớn lao. Tuy nhiên, để đạt được các mục tiêu quy định trong Luật BHVBPL vào bảo đảm thực thi luật thành công, cần có thêm rất nhiều yếu tố khác, bao gồm:
 - a. Các cơ cấu thể chế, các cơ chế và mẫu để bảo đảm rằng việc xây dựng các lựa chọn chính sách và các phê duyệt liên quan được quản lý một cách hệ thống và nhất quán trong toàn Chính phủ;
 - b. Nâng cao năng lực của nguồn nhân lực để bảo đảm rằng việc xây dựng chính sách được tiến hành bởi những chuyên gia là những người có những kỹ năng và khả năng cần thiết, cũng như các công cụ và phương tiện cần thiết, để thực hiện các trách nhiệm của họ một cách hiệu quả.
 - c. Một cam kết quan trọng của Chính phủ để bảo đảm rằng việc phân tích chính sách được tiến hành một cách kỹ lưỡng, nhất quán, và tuân thủ đúng theo thông lệ tốt nhất liên quan đến việc xây dựng các lựa chọn chính sách, lấy ý kiến tham vấn, đánh giá tác động (bao gồm cả rủi ro pháp lý và tác động của bình đẳng giới), liên lạc, giám sát và đánh giá, soạn thảo hướng dẫn và hỗ trợ cho quy trình lập pháp tại QH.

KHUYẾN NGHỊ

1. Bảo đảm rằng sẽ có các quy trình phê duyệt chính sách nhất quán và có tính hệ thống, bao gồm các tài liệu mẫu đã được chuẩn hóa cho các sản phẩm quan trọng (ví dụ: hồ sơ cho chính sách; phân tích tác động của chính sách; kế hoạch lấy ý kiến tham vấn, kế hoạch thông tin, truyền thông).
2. Chuyên nghiệp hóa công tác xây dựng chính sách tại các Bộ, ngành và xây dựng năng lực thông qua các khóa đào tạo ngắn hạn và dài hạn. Việc đào tạo nên xác định trọng tâm như sau:
 - Phương pháp xây dựng chính sách bao gồm, xác định các vấn đề/khó khăn và nguyên nhân; xác định các mục tiêu và kết quả đầu ra; xác định các lựa chọn chính sách; các biện pháp tốt nhất để tiến hành nghiên cứu căn bản hoặc nghiên cứu mục tiêu; đánh giá chính sách và đánh giá tác động; lập các chương trình thi hành, bao gồm các cơ chế thực thi; xây dựng các chỉ số kết quả thực hiện.
 - Lồng ghép các nguyên tắc về bình đẳng giới trong hoạt động phân tích chính sách.
 - Xác định các rủi ro pháp lý trong phân tích chính sách.
 - Các chiến lược tham vấn (bao gồm tham vấn nội bộ và tham vấn bên ngoài) và sự tham gia của người dân, bao gồm nhiều phương pháp khác nhau.
 - Kế hoạch thông tin, truyền thông.
 - Lập các hướng dẫn soạn thảo.
3. Các điều khoản quy định trong Luật BHVBPL về lấy ý kiến tham vấn nên ở mức đủ rộng để cho phép sự tham gia của mọi thành viên công chúng, nhưng cũng phải đủ linh hoạt để cho phép lựa chọn phương pháp phù hợp và xác định tập trung vào mục tiêu là các nhóm bên liên quan, nếu cần thiết. Quy trình lấy ý kiến tham vấn nên tỷ lệ thuận với đề xuất chính sách về thời gian, số lượng người tham gia và mức độ tham gia nhiều hay ít. Việc có lựa chọn được quy trình phù hợp hay không phụ thuộc vào vấn đề đang được xem xét, dự định của chính sách, và mức độ tham gia của các bên liên quan cần để đạt được kết quả đầu ra mong muốn.
4. Các điều khoản quy định trong Luật BHVBPL liên quan đến việc đánh giá tác động kinh tế - xã hội của văn bản (RIA) nên được lập trên cơ sở ghi nhận rằng không cần phải thực hiện RIA toàn diện cho mọi chính sách hay cho mọi văn bản lập pháp. Việc phân tích tác động nên tỷ lệ thuận với mức độ phức tạp của đề xuất chính sách. Một số tiêu chí cần thiết để quyết định quy mô đánh giá tác động sẽ được tiến hành xác định cho mỗi lần đánh giá như vậy.
5. Các văn bản về kiểm soát hoạt động vận động hành lang và tiếp cận thông tin nên bổ sung, hỗ trợ cho các quy định trong Dự thảo Luật BHVBPL để hỗ trợ cho các cán bộ xây

dựng chính sách và những cán bộ đưa ra quyết định trong việc trao đổi thông tin với công chúng.

Cột trụ 3 – Soạn thảo VBQPPL

CÁC PHÁT HIỆN

1. Việc thiếu chính sách đã được phê duyệt và thiếu các hướng dẫn soạn thảo rõ ràng, là thách thức lớn nhất đối với việc soạn thảo VBQPPL hiệu quả. Ban Soạn thảo hầu như không nhận được nghiên cứu chính sách hay phân tích kinh tế - xã hội nào từ Bộ, ngành ban đầu; và thành viên Ban Soạn thảo thường ở trong tình thế phải quyết định về chính sách sẽ được đưa vào trong luật dựa trên kiến thức, kinh nghiệm của riêng mình. Hoạt động lập pháp dưới hình thức “vừa thiết kế vừa thi công” thường dẫn đến tình trạng dự thảo văn bản pháp luật không thực tế, chi phí thi hành cao hoặc thậm chí là không liên quan hoặc không cần thiết.
2. Vai trò của các thành viên ban soạn thảo và tổ biên tập không được quy định rõ ràng và rất nhiều thành viên không hiểu về mối quan hệ giữa hai cơ quan này. Trong một số trường hợp, ban soạn thảo rất ít khi tổ chức họp và tổ biên tập hay ban thường trực của tổ biên tập sẽ đảm nhiệm hầu hết các công việc soạn thảo. Hơn nữa, các đại diện được chỉ định tham gia ban soạn thảo, tổ biên tập và ban thường trực không phải luôn có trình độ phù hợp hay chuyên môn cần thiết.
3. Chuyên môn và kinh nghiệm về soạn thảo lập pháp là khác nhau ở các Bộ, nhiều cán bộ soạn thảo chưa qua đào tạo về luật và khả năng tiếp cận đào tạo về soạn thảo lập pháp khá hạn chế.
4. Chưa có nhiều công cụ, tiêu chuẩn và hướng dẫn cho soạn thảo để thúc đẩy một kiểu văn phong thống nhất, sắp đặt hợp lý các quy định lập pháp và sử dụng thuật ngữ một cách nhất quán. Các cán bộ soạn thảo tại Việt Nam không sử dụng các tiêu chuẩn soạn thảo chung, và cũng không được tiếp cận bản hướng dẫn soạn thảo để có được các hướng dẫn về phong cách soạn thảo, trình bày, thuật ngữ và các quy ước về soạn thảo.

KHUYẾN NGHỊ

1. Xây dựng các định chế để thực hiện hoạt động soạn thảo lập pháp, bao gồm việc xây dựng bản quy cách soạn thảo trong đó quy định rõ vai trò và trách nhiệm của các cán bộ soạn thảo, cán bộ chính sách và thủ tục và thẩm quyền giám sát để giải quyết tình trạng có sự khác biệt giữa dự thảo văn bản pháp luật và chính sách đã được QH phê duyệt.

Khuyến nghị nên cân nhắc việc thành lập các văn phòng soạn thảo chuyên trách tại các Bộ, ngành cụ thể, hoặc thành lập một văn phòng soạn thảo tập trung. Việc xây dựng một nhóm các cán bộ soạn thảo lập pháp chuyên nghiệp có thể được tiến hành bằng cách hợp nhất các hoạt động lập pháp cho Chính phủ vào một hoặc nhiều văn phòng. Điều này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc đào tạo, cố vấn, xây dựng các công cụ làm việc chung và tiêu chuẩn hóa hoạt động soạn thảo, kỹ thuật, hình thức và ngôn ngữ trong toàn Chính phủ. Các văn phòng này có thể hoạt động như một trung tâm có trách nhiệm thành lập và duy trì cơ sở dữ liệu quốc gia về VBQPPL, mà các nhà làm luật, Chính phủ, doanh nghiệp và người dân Việt Nam có thể dễ dàng truy cập.

2. Tiến hành đánh giá năng lực thể chế và kỹ năng cá nhân về soạn thảo lập pháp và xây dựng kế hoạch đào tạo trong đó bao gồm các phương pháp đào tạo khác nhau để đáp ứng được nhu cầu đã được xác định và có thể bao gồm cả chương trình đào tạo có cấp chứng chỉ về soạn thảo lập pháp tại Việt Nam.
3. Chuyên nghiệp hóa hoạt động soạn thảo lập pháp thông qua các khóa đào tạo ngắn hạn và dài hạn và xây dựng năng lực liên quan đến:
 - một khuôn khổ hiến định và pháp định khả thi
 - quy trình lập pháp
 - vai trò của cán bộ soạn thảo lập pháp và các đối tượng chủ chốt khác trong quy trình xây dựng pháp luật
 - các kỹ thuật và tiêu chuẩn trong soạn thảo lập pháp
 - sử dụng ngôn ngữ và thuật ngữ một cách hiệu quả
 - các thông lệ tốt nhất về quản lý các cuộc họp về soạn thảo, làm việc với các cố vấn chính sách và sử dụng các hướng dẫn soạn thảo.
4. Xây dựng các tiêu chuẩn và kỹ thuật soạn thảo liên quan đến:
 - các vấn đề về ngôn ngữ và cải thiện chất lượng ngôn ngữ trong VBQPPL
 - thành lập các cơ quan, đơn vị và văn phòng hành chính
 - soạn thảo một cuốn cẩm nang các tiền lệ hoặc văn bản mẫu cho các văn bản lập pháp và một cuốn cẩm nang về văn phong và hướng dẫn soạn thảo
 - các nguyên tắc về bình đẳng giới.
5. Xây dựng các công cụ để hỗ trợ cho các cán bộ soạn thảo lập pháp ví dụ như các quy định về giải thích pháp luật, công cụ công nghệ thông tin (CNTT), mẫu văn bản, ngữ pháp và từ điển, cẩm nang soạn thảo hoặc cẩm nang các tiêu chuẩn và hướng dẫn về soạn thảo, văn phong và cách trình bày, và các tiền lệ hoặc biểu mẫu cho các quy định lập pháp. Các công cụ này nên được công nhận là nguồn tham chiếu chính thức, và các chính sách hay các hướng dẫn nên được phát triển trên cơ sở yêu cầu tham chiếu và sử dụng các công cụ trên trước khi soạn thảo văn bản pháp luật.

6. Thiết lập một mạng lưới các cán bộ soạn thảo trong toàn Chính phủ để có thể hỗ trợ cho việc chuyển giao kiến thức, chia sẻ kiến thức và bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cán bộ soạn thảo thông qua các nhóm soạn thảo trong Bộ.
7. Xây dựng các cơ chế để hỗ trợ Bộ Tư pháp và Ủy ban Pháp luật của Quốc hội nhằm xây dựng các thông lệ tốt nhất cho việc rà soát tính hợp hiến và hợp pháp của dự thảo văn bản pháp luật, và tính nhất quán so với hệ thống pháp luật.
8. Xây dựng các cơ chế để hỗ trợ việc tăng cường lấy ý kiến tham vấn đối với dự thảo văn bản pháp luật bởi Quốc hội và các Ủy ban Quốc hội.

Cột trụ 4 – Tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Giải thích Văn bản pháp luật

CÁC PHÁT HIỆN

1. Vai trò của tòa án trong việc giải thích văn bản pháp luật trong các trường hợp cụ thể và trong việc tăng cường tính thống nhất trong áp dụng luật, pháp lệnh rất hạn chế. Do Quốc hội có trách nhiệm này nhưng lại có hạn chế về năng lực cũng như thời gian cho vai trò này, nên sẽ là hữu ích nếu tòa án có vai trò lớn hơn trong việc giải thích luật, pháp lệnh để quy định rõ hơn về việc văn bản pháp luật sẽ được áp dụng như thế nào trên thực tế. Tuy nhiên, việc thiếu chính xác trong soạn thảo lập pháp đã tạo ra rất nhiều sự không rõ ràng, gây khó khăn cho việc giải thích và áp dụng một cách nhất quán.
2. Cần phát triển hơn nữa các quy tắc giải thích VBQPPL tại Việt Nam. Có một số quy tắc chung về giải thích được quy định trong Luật 2008 và đã được bổ sung trong Dự thảo Luật BHVBPL; tuy nhiên, vẫn còn những lỗ hổng lớn. Việc đưa các quy tắc giải thích mang tính nội dung vào trong luật thủ tục hoặc Luật BHVBPL mới của Việt Nam sẽ cực kỳ hữu ích cho các nhà lập pháp và các cán bộ trong quá trình giải thích VBQPPL.

KHUYẾN NGHỊ

1. Nên xây dựng các quy tắc về giải thích pháp luật, bao gồm các quy tắc về giải thích sẽ được đưa vào Dự thảo Luật BHVBPL.
2. Xây dựng năng lực và phát triển các công cụ để hỗ trợ cho các cố vấn chính sách và các cán bộ soạn thảo lập pháp để sử dụng các quy tắc về giải thích chung.

Giao Thẩm quyền

CÁC PHÁT HIỆN

1. Cần cải thiện, làm rõ và rút gọn cơ chế hiện hành tại Việt Nam cho việc ban hành văn bản dưới luật. Cần có khuôn khổ lập pháp tốt hơn để điều chỉnh việc phân quyền lập pháp và thực thi quyền lập pháp này, đặc biệt khi đây là một hệ quả trực tiếp của những thay đổi Hiến pháp vừa qua. Nhìn chung, Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ có quyền rất rộng trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn/thi hành mà thẩm quyền theo các văn bản ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn đó lại không được quy định rõ ràng. Việc ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn không được quy định rõ ràng bởi lẽ có quá nhiều cơ quan tương tự có các thẩm quyền lập pháp tương tự. Khuôn khổ và cơ chế pháp luật cho việc ủy quyền này không hiệu quả, điều đó được thể hiện ở chỗ thẩm quyền này chưa được kiểm soát chặt chẽ hay giám sát một cách đúng đắn bởi Văn phòng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Quốc hội.
2. Có bằng chứng rõ ràng cho thấy các văn bản hướng dẫn thi hành tại Việt Nam thường không rõ ràng, không chắc chắn, mâu thuẫn, chông chéo, nhiều về số lượng nhưng lại thiếu tính toàn diện (các VBQPPL hiện hành không bao trùm hết mọi lĩnh vực pháp luật mặc dù số lượng VBQPPL được ban hành rất lớn); quan hệ thứ bậc giữa các VBQPPL với nhau thường không được quan tâm.
3. Tuy nhiên, luật và pháp lệnh khi được ban hành thường cần một số lượng lớn các văn bản hướng dẫn/thi hành đi kèm vì chúng đa phần chỉ chứa đựng những quy phạm chung. Điều này tiếp tục khiến cho hệ thống văn bản pháp luật bị “phình” ra, và tình trạng này có thể được giải quyết bằng cách bảo đảm rằng các văn bản hướng dẫn, thi hành như vậy sẽ chịu sự kiểm soát và giám sát của cơ quan cấp trên. Việc có được các nội dung quy định cụ thể hơn và có mục đích hơn ngay từ đầu có ý nghĩa cực kỳ quan trọng để bảo đảm cải thiện chất lượng của các văn bản hướng dẫn, thi hành và/hoặc các văn bản sau này.

KHUYẾN NGHỊ

1. Sửa đổi Dự thảo Luật BHVBPL, hoặc ban hành một luật thủ tục mới về việc ban hành văn bản dưới luật, để thực hiện đa số hoặc toàn bộ những công việc sau đây:
 - a. quy định rằng không VBQPPL nào được ban hành theo một luật hay pháp lệnh để luật hay pháp lệnh đó được thực thi một cách đúng đắn, trừ khi thẩm quyền đó được quy định rõ ràng trong một điều khoản về ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn trong luật hay pháp lệnh đó và VBQPPL có dẫn chiếu đến quy định về ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn đó;
 - b. điều khoản về ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn đó phải nêu rõ ai được (và gián tiếp, ai không được) ủy quyền ban hành VBQPPL, loại VBQPPL sẽ được ban hành và nội dung cụ thể của vấn đề chính sẽ được quy định trong văn bản đó;

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- c. quy định việc thành lập và sử dụng mẫu tiêu chuẩn cho điều khoản về ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn trong toàn Chính phủ;
 - d. quy định rằng mọi VBQPPL quan trọng đều phải được một Ủy ban Quốc hội (ví dụ như Ủy ban Pháp luật) thẩm tra và rằng QH, trên cơ sở khuyến nghị của ủy ban thực hiện thẩm tra, có thể bãi bỏ bất kỳ VBQPPL nào không tuân thủ với văn bản ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn hoặc các tiêu chí khác (sẽ được quy định trong Dự thảo Luật BHVBPL hoặc trong luật thủ tục mới đó) về việc thẩm quyền giao quyền ban hành văn bản hướng dẫn có thể được sử dụng như thế nào;
 - e. yêu cầu các yếu tố quan trọng của một chính sách pháp luật sẽ được đưa vào trong luật hay pháp lệnh liên quan, và chỉ cho phép VBQPPL dưới luật quy định các vấn đề ít quan trọng hơn hoặc có bản chất kỹ thuật hoặc hành chính;
 - f. quy định rằng không được ủy quyền tiếp đối với quyền lập pháp được trao cho một cơ quan hành pháp, trừ khi được cho phép rõ ràng trong điều khoản về ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn.
2. Các khái niệm văn bản quy phạm pháp luật, văn bản pháp luật và văn bản thủ tục hành chính nên được quy định cụ thể trong Dự thảo Luật BHVBPL nhằm bảo đảm tính nhất quán và tính thống nhất trong các hành động của Chính phủ.

Thực hiện và thi hành

CÁC PHÁT HIỆN

1. Việc không giải quyết các vấn đề thực thi vào một thời điểm sớm trong quy trình lập pháp (nghĩa là trong giai đoạn xây dựng chính sách) dẫn đến thiếu hiệu quả, gây chậm trễ trong thực thi và trong một số trường hợp, có thể dẫn đến việc không thực thi được VBQPPL. Ban Soạn thảo thường có hiểu biết hạn chế về sự phức tạp trong việc thực thi VBQPPL và thường không quan tâm đầy đủ đến vấn đề này.
2. Các văn bản hướng dẫn thi hành thường được ban hành muộn, làm ảnh hưởng đến hiệu lực và tính có thể thi hành của luật, pháp lệnh mà văn bản đó hướng dẫn thi hành. Thông thường, luôn có sự chậm trễ khi so sánh thời điểm một VBQPPL bắt đầu có hiệu lực và việc soạn thảo các văn bản quy định chi tiết để thi hành văn bản liên quan. Những chậm trễ này có thể dẫn đến việc doanh nghiệp phải chịu tổn thất hoặc không đáp ứng được các cam kết quốc tế.
3. Các văn bản hướng dẫn thi hành thường có những quy định mà không đúng như dự định hay ý định của văn bản được hướng dẫn thi hành. Trong một số trường hợp, VBQPPL hướng dẫn được ban hành đơn giản chỉ là để tiện cho cơ quan hành pháp, mà không tôn trọng đầy đủ các quyền và nghĩa vụ hợp pháp của các tổ chức, cá nhân. Cách làm này đe dọa xóa bỏ ranh giới giữa hoạt động lập pháp và hoạt động lập quy và làm phát sinh câu hỏi về hiệu lực của các văn bản hướng dẫn thi hành theo Điều 100 của Hiến pháp.

4. Xét về việc có nhiều “loại” VBQPPL, nếu không có thứ bậc rõ ràng, thì sẽ khó để có thể xác định rõ ràng cách thức để giải quyết các xung đột giữa các văn bản này. Có thể nói “rừng” văn bản và công cụ pháp luật đã tạo ra một hệ thống văn bản hết sức phức tạp, thiếu minh bạch, chồng chéo, khó hiểu, và khó kiểm soát chất lượng. Không phải lúc nào cũng dễ dàng phân biệt được đâu là văn bản có chứa quy định và đâu là văn bản về chính sách hay hướng dẫn.
5. Sự thiếu đồng bộ và không thể đoán trước trong việc thực thi đã làm suy yếu lòng tin của công chúng vào hệ thống pháp luật và làm cho môi trường kinh doanh trở nên thiếu ổn định.
6. Một thách thức nữa là thông thường, người dân không hiểu biết đầy đủ về pháp luật mà họ phải tuân thủ (vấn đề về phổ biến pháp luật). Ngay cả khi các doanh nghiệp trong nước và người dân thắc mắc về sự thiếu chắc chắn trong VBQPPL lên các cơ quan nhà nước, thì câu trả lời mà họ nhận được thường là không thỏa đáng đối với họ.
7. Dự thảo Luật BHVBPL có thể đã giải quyết phần nào cho một số trong các quan ngại này. Dự thảo Luật BHVBPL đã thể hiện sự hồi đáp đối với rất nhiều trong số các khiếm khuyết được nêu trong phần phân tích ở trên. Ví dụ, Điều 143 quy định các bộ, ngành phải xây dựng các kế hoạch thi hành, các văn bản hướng dẫn thi hành, lấy ý kiến tham vấn và kiểm tra việc thi hành. Dự thảo Luật BHVBPL cũng yêu cầu xem xét cách thức một đề xuất lập pháp được thực hiện như thế nào trong giai đoạn chính sách. Điều 4(2)(h) khuyến khích việc ban hành sớm các VBQPPL khẩn cấp, vì Điều này quy định cơ quan, người có thẩm quyền liên quan phải chịu trách nhiệm nếu chậm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành cho luật, pháp lệnh và các VBQPPL khác do QH, UBTVQH và cơ quan hành pháp ở cấp trung ương ban hành. Điều 10(2) quy định văn bản quy định chi tiết phải có hiệu lực cùng thời điểm với VBQPPL được quy định chi tiết, nhằm tránh tình trạng một VBQPPL có hiệu lực, nhưng không thể thi hành. Cuối cùng, thẩm quyền được trao cho tòa án tại Điều 134(7) sẽ giúp kiểm soát khi cơ quan hành pháp ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành vượt quá thẩm quyền được giao. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có quyền không áp dụng quy định trong văn bản pháp luật của của các bộ, cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, mà tòa án thấy trái với quy định của Hiến pháp hoặc VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Việc tòa án từ chối áp dụng các văn bản hướng dẫn thi hành có các quy định không được dự tính hay dự kiến trong VBQPPL cấp trên mà văn bản đó hướng dẫn thi hành, chắc chắn sẽ giúp giảm bớt việc áp dụng của những văn bản này. Tuy nhiên, trên cơ sở ghi nhận được tầm quan trọng của việc thi hành và thực thi VBQPPL, ngày càng có xu hướng nghiêng về việc xây dựng một luật riêng về tổ chức thi hành VBQPPL. Do vậy, nội dung này rất có thể sẽ bị đưa ra khỏi Dự thảo Luật BHVBPL.

KHUYẾN NGHỊ

1. Nên xây dựng các công cụ và tiêu chuẩn để giám sát việc thi hành và thực thi luật và văn bản quy định chi tiết.
2. Nâng cao chất lượng của hoạt động rà soát của Bộ Tư pháp và Sở Tư pháp đối với các văn bản hướng dẫn thi hành để bảo đảm rằng các dự thảo văn bản thi hành đều nằm trong phạm vi thẩm quyền lập pháp mà Quốc hội ủy quyền cho các cơ quan hành pháp.

Kiểm tra, rà soát sau khi ban hành

CÁC PHÁT HIỆN

1. Số lượng VBQPPL được ban hành bởi các cơ quan trung ương và địa phương cần được rà soát là quá lớn so với nguồn lực sẵn có của Bộ Tư pháp và Cục Kiểm tra VBQPPL, và dường như có rất nhiều trường hợp quy định thừa hoặc quy định lặp lại giữa nội dung của VBQPPL do cấp trung ương ban hành và VBQPPL do cấp địa phương ban hành.
2. Số cán bộ có năng lực/chuyên môn (chuyên nghiệp) để thực hiện công tác kiểm tra sau khi ban hành rất hạn chế, và khả năng tiếp cận đối với đào tạo để xây dựng các kỹ năng chuyên biệt cần thiết cũng rất hạn chế.
3. Phối hợp giữa các bộ, ngành chưa chặt chẽ và chưa có một phương pháp luận được tiêu chuẩn hóa cho hoạt động kiểm tra sau khi ban hành, dẫn đến tình trạng hiệu quả của công tác này còn bị hạn chế. Công việc của Cục kiểm tra VBQPPL và các Bộ, ngành quản lý khác có nhiều trùng lặp. Những phát hiện và khuyến nghị của quy trình kiểm tra sau khi ban hành do nhiều cơ quan khác nhau tiến hành không được tổng hợp và gửi tới cơ quan đánh giá tiếp theo để tham khảo.
4. BTP đã đề xuất một mô hình mới về tiến hành công tác kiểm tra sau khi ban hành. Trong mô hình được đề xuất này, kiểm tra sau khi ban hành sẽ được coi là nhiệm vụ trọng tâm của Cục kiểm tra VBQPPL và là một hoạt động ở cấp trung ương như các hoạt động khác mà Cục tiến hành liên quan đến việc rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất và pháp điển hóa VBQPPL. Tuy nhiên, một điều chưa rõ ràng là các quy trình và giai đoạn kiểm tra sau khi ban hành và các hoạt động rà soát sẽ được phối hợp với nhau như thế nào trên thực tế để tránh trùng lặp và để bảo đảm hiệu quả cho cả quá trình.

KHUYẾN NGHỊ

1. Nâng cao năng lực và kỹ năng chuyên ngành cho các cán bộ rà soát; hỗ trợ việc xây dựng các tiêu chí năng lực để tạo cơ sở cho các yêu cầu chuyên ngành trong thực hiện công tác.
2. Thành lập một nhóm nòng cốt các cán bộ rà soát chuyên nghiệp và hỗ trợ xây dựng mạng lưới các cán bộ chuyên nghiệp này thông qua các cơ chế hợp tác/phối hợp.
3. Xây dựng và triển khai các phương pháp luận tiêu chuẩn cho hoạt động kiểm tra sau khi ban hành của các cơ quan đối tác của Dự án NLD có liên quan đến quá trình pháp điển hóa.
4. Cục Kiểm tra VBQPPL và các cơ quan đối tác của Dự án NLD nên nâng cao năng lực rà soát văn bản trước khi ban hành để phục vụ việc chuyển đổi từ kiểm tra sau khi ban hành sang rà soát văn bản trước khi ban hành.
5. Xây dựng các cơ chế phối hợp hiệu quả để quản lý thông tin đầu vào từ rất nhiều đối tượng (đặc biệt là các vụ pháp chế của các Bộ chủ quản) tham gia vào các quy trình rà soát văn bản trước khi ban hành và kiểm tra sau khi ban hành.
6. Bộ Tư pháp và các cơ quan đối tác khác của Dự án NLD nên giải thích rõ về các hoạt động tiếp theo mà có thể/phải được tiến hành, là hệ quả của các sáng kiến rà soát văn bản trước khi ban hành và kiểm tra sau khi ban hành và làm rõ vai trò tương ứng của mình trong khía cạnh đó; bảo đảm rằng các hoạt động tiếp theo đã được nhất trí sẽ được phổ biến rộng rãi và nhận được sự ủng hộ phù hợp.
7. Cơ sở dữ liệu mà Bộ Tư pháp đang thử nghiệm nên được xây dựng để hỗ trợ cho những người tham gia thực hiện hoạt động rà soát trước khi ban hành và kiểm tra sau khi ban hành, và đưa vào trong cơ sở dữ liệu này những thông tin hợp nhất liên quan đến các hoạt động rà soát được rất nhiều tổ chức tiến hành đối với các VBQPPL. Nên kết nối cơ sở dữ liệu này với Cơ sở Dữ liệu Quốc gia về Thủ tục Hành chính; và sau này nên cho phép công chúng và khối tư nhân được tiếp cận cơ sở dữ liệu này.
8. Nên thiết lập các cơ chế phù hợp để bảo đảm rằng các vấn đề được xác định trong quá trình kiểm tra sau khi ban hành (cho dù là về tính hợp pháp hay tính hợp lý của nội dung) có thể tự động được chuyển tới các cán bộ chịu trách nhiệm về lập kế hoạch lập pháp và xây dựng chính sách nhằm bảo đảm rằng các vấn đề đó có thể được giải quyết nhanh chóng và được chỉnh sửa một cách hệ thống trong các công tác về sau.
9. Do có một lượng lớn VBQPPL cần được rà soát, nên thành lập một cơ quan chuyên ngành có trách nhiệm xác định, phát hiện các VBQPPL vi phạm pháp luật/vô hiệu và một quy trình để nhanh chóng xử lý VBQPPL đó (có thể là với hình thức tương tự như Hội đồng Tư vấn Cải cách Thủ tục Hành chính (ACAPR) và Lực lượng Đặc biệt của Văn phòng Chính phủ có một Cơ quan Trung ương thường trực về Giám sát Thủ tục Hành chính trong Văn phòng Chính phủ, nhưng nên bao gồm cả Bộ Tư pháp)

10. Quy trình kiểm tra sau ban hành nên được hợp nhất vào thời điểm hiện tại vì đây chính là tiền đề để cải thiện quy trình kiểm tra này về sau. Nếu cải thiện được hiệu quả công tác kiểm tra sau ban hành, sẽ giúp đưa ra những thông tin định lượng hữu ích cho quy trình xây dựng pháp luật và đặc biệt về cách thức để cải thiện các biện pháp soạn thảo lập pháp. Tuy nhiên, cũng nên có quyết tâm mạnh mẽ về việc giảm dần quy trình kiểm tra sau khi ban hành, để chuyển sang một quy trình thẩm định VBQPPL được tiến hành vào một thời điểm sớm trong quy trình xây dựng pháp luật.

Hệ thống hóa, Hợp nhất, và Pháp điển hóa

CÁC PHÁT HIỆN

1. VBQPPL ở các cấp trung ương và cấp địa phương tại Việt Nam không được công bố công khai một cách nhất quán. Hiện đang thiếu một cơ quan điều phối ở cấp trung ương để cập nhật và đăng ký tất cả các VBQPPL tại Việt Nam. Việc thường xuyên sửa đổi các văn bản hiện hành và ban hành mới VBQPPL, cùng với sự yếu kém trong khâu phổ biến, khiến người dân rất khó khăn trong việc theo sát, nắm chắc pháp luật. Người dân và doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn trong việc tiếp cận pháp luật.
2. Việc không có nguồn tham khảo tin cậy, an toàn để tìm kiếm VBQPPL, và việc luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác được sửa đổi nhanh chóng cũng như rất khó để xác định quy định hiện hành nào đã không còn hiệu lực bởi các sửa đổi sau đó đã dẫn đến tình trạng không chắc chắn và doanh nghiệp và người dân phải chịu chi phí tìm kiếm ở mức cao để xác định nghĩa vụ pháp lý của mình. Cán bộ nhà nước, bao gồm cả các cán bộ chịu trách nhiệm thi hành, cũng gặp khó khăn trong việc xác định văn bản quy phạm pháp luật nào có hiệu lực vào một thời điểm nhất định.
3. Bộ Tư pháp đã công bố website mới: Cơ sở Dữ liệu Quốc gia về Văn bản Pháp luật cho phép có thể tiếp cận miễn phí đối với các VBQPPL ở cấp trung ương và địa phương của Việt Nam. Website này là một bước đi đúng hướng tuy nhiên vẫn còn tương đối mới mẻ và còn cả một chặng đường dài để có thể hoàn tất. Website này của BTP sẽ cần đến sự phối hợp giữa rất nhiều Bộ, ngành là các đơn vị được yêu cầu phải tự cập nhật và đăng tải VBQPPL của mình lên website.
4. Không phải mọi luật, pháp lệnh và văn bản pháp luật khác đều được dịch sang tiếng Anh. Rất ít khi có sẵn bản dịch các văn bản luật sang tiếng Anh và thông thường, các bản dịch này không miễn phí. Ngoài ra, tiêu chuẩn dịch thuật cũng không nhất quán hay đáng tin cậy trong nội bộ Chính phủ.
5. Hệ thống hóa, hài hòa hóa và hợp nhất VBQPPL là các quy trình đang được các Bộ, ngành khác nhau thực hiện vào nhiều thời điểm khác nhau, tuy nhiên sẽ phù hợp hơn nếu các quy trình này được sáp nhập và hỗ trợ bởi một cơ quan trung ương để bảo đảm thông

tin thu được trên thực tế được sử dụng trong quy trình pháp điển hóa mới mà BTP đang thử nghiệm.

6. Nội dung pháp luật hiện hành điều chỉnh về hệ thống hóa, hợp nhất và pháp điển hóa rất khó áp dụng và khó thực thi trên thực tế, các quy trình hiện tại cũng không hiệu quả. Việc không thường xuyên thu thập, rà soát và hệ thống hóa VBQPPL khiến không thể cập nhật kịp thời và hiểu đầy đủ về các quy định pháp luật được áp dụng.
7. Thường xuyên cập nhật VBQPPL cần được đặt ra như là một ưu tiên của Chính phủ, đặc biệt là thông qua một quy trình hợp nhất liên tục, dựa trên việc rà soát các chỉ số kết quả thực hiện được xác định trong giai đoạn xây dựng chính sách. Phiên bản được pháp điển hóa của nội dung văn bản pháp luật mới nên được ban hành lại và bãi bỏ nội dung quy định cũ.
8. Không có các chương trình đào tạo chuyên biệt, các tiêu chuẩn chung, các hướng dẫn, hay các cơ chế phối hợp để hỗ trợ cho hoạt động hệ thống hóa, hợp nhất và pháp điển hóa và để bảo đảm rằng công việc đó được tiến hành một cách nhất quán.
9. Quy trình pháp điển hóa bị cản trở bởi những điểm yếu trong các quy trình rà soát và hệ thống hóa hiện tại. Bên cạnh các vấn đề khác, hiện nay vẫn chưa có một nhóm công tác chuyên gia chuyên trách về pháp điển hóa tại mỗi Bộ/ngành/tỉnh để thúc đẩy hợp tác và phối hợp giữa các cơ quan trung ương và địa phương.
10. Các Bộ, ngành không nắm chắc họ phải áp dụng quy trình nào khi xác định, phát hiện những quy định không nhất quán hay mâu thuẫn trong các văn bản cần pháp điển hóa.

KHUYẾN NGHỊ

1. Hỗ trợ nâng cao khả năng tiếp cận của công chúng đối với văn bản pháp luật ở Việt Nam ở cả cấp trung ương và địa phương qua website của Bộ Tư pháp, bằng cách xây dựng các công cụ công nghệ thông tin và quy định việc cập nhật và hợp nhất liên tục cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật này.
2. Hỗ trợ cho việc dịch các VBQPPL sang tiếng Anh thông qua việc tăng cường hợp tác giữa Thông tấn xã Việt Nam và các Bộ, ngành của Chính phủ trong việc biên soạn các bản dịch và ban hành các tiêu chuẩn dịch thống nhất toàn quốc.
3. Thành lập một cơ quan chuyên trách để bảo đảm rằng công tác pháp điển hóa được tiến hành một cách thống nhất và trên cơ sở phối hợp nhịp nhàng.
4. Hỗ trợ cho các hoạt động pháp điển hóa sau đây:
 - a. Xây dựng một kế hoạch hành động cụ thể điều chỉnh công tác pháp điển hóa bao gồm cả các cơ chế phối hợp, nhằm thực hiện một cách hiệu quả hơn hình thức phối hợp đã được lựa chọn để tiến hành công việc pháp điển hóa;

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

- b. Cân nhắc việc thiết lập một bộ luật hoặc nhiều bộ luật chính thức, ngay khi công tác pháp điển hóa được hoàn thiện, và tư vấn về hệ quả của việc áp dụng bộ luật như vậy;
 - c. Làm rõ những hoạt động tiếp theo liên quan đến các quy định không nhất quán hoặc mâu thuẫn trong VBQPPL được xác định trong quy trình pháp điển hóa;
 - d. Sửa đổi VBQPPL điều chỉnh về pháp điển hóa để cho phép quy trình pháp điển hóa thực hiện những thay đổi nhằm đơn giản hóa thuật ngữ và văn phong (mà không thay đổi tác động pháp lý của VBQPPL được pháp điển hóa) sao cho VBQPPL trở nên dễ đọc, dễ hiểu hơn.
5. Hỗ trợ cho BTP trong các hoạt động sau:
- a. Hoàn tất cẩm nang của Bộ về pháp điển hóa;
 - b. Xây dựng các tiêu chuẩn và hướng dẫn (bao gồm các chỉ số để đánh giá chất lượng công việc đã thực hiện) cho việc tiến hành hoạt động pháp điển hóa, và có thể được đưa vào trở thành một phần nội dung của cẩm nang pháp điển hóa nêu trên;
 - c. Xây dựng và thực hiện các chương trình tập huấn, đào tạo cho các cán bộ tại các Bộ, ngành thực hiện hoạt động pháp điển hóa, với trọng tâm đặc biệt là đào tạo cho các cán bộ tại các vụ pháp chế sao cho sau này, các cán bộ này có thể đào tạo lại các cán bộ khác thực hiện công việc pháp điển hóa tại các Bộ chủ quản.
 - d. Cho phép các cán bộ rà soát được trực tiếp thực hiện những thay đổi cần thiết như là một phần của quy trình pháp điển hóa nhằm đơn giản hóa thuật ngữ và văn phong (mà không thay đổi tác động của VBQPPL được pháp điển hóa) nhằm làm cho VBQPPL dễ đọc, dễ hiểu hơn.
 - e. Hỗ trợ lập và ban hành một chiến lược cải cách pháp lý toàn diện: có thể đẩy mạnh những tiến bộ kinh tế, xã hội bằng cách ban hành một chính sách pháp lý trong toàn hệ thống chính phủ nhằm hợp nhất các yếu tố và công cụ chính sách đang tồn tại ở Việt Nam.
 - f. Dự thảo Luật BHVBPL nên dành một mục quy định rõ về nghĩa vụ liên quan đến việc soạn thảo các văn bản hành chính mang tính hệ quả và bắt nguồn từ chính các VBQPPL.
 - g. Rà soát kết quả của Đề án 30 trước đây (Quy hoạch tổng thể về đơn giản hóa Thủ tục hành chính của Thủ tướng chính phủ) để bảo đảm rằng Cơ quan Kiểm soát Thủ tục hành chính (APCA) được thành lập trực thuộc Bộ Tư pháp vẫn hoạt động và ủng hộ việc tiến hành hoạt động này.
 - h. Các bộ, ngành nên thành lập các đơn vị chuyên trách riêng biệt hoặc có các chuyên gia chuyên trách về pháp điển hóa nhằm xây dựng các tiêu chuẩn chung trong toàn Chính phủ.
 - i. Mức độ minh bạch cao và sự tham gia tích cực của các bên liên quan trong quá trình pháp điển hóa sẽ giúp xây dựng lòng tin của doanh nghiệp và người dân để bảo đảm nỗ

lực này được thực hiện một cách nghiêm túc. Việc bảo đảm sự tham gia của những “người sử dụng cuối cùng” – hay những đối tượng chịu sự tác động - của văn bản pháp luật chính là chìa khóa để hướng tới một môi trường pháp lý trong đó trọng tâm là người sử dụng.

Lập pháp ở cấp địa phương

CÁC PHÁT HIỆN

1. Những thách thức được ghi nhận trong quy trình xây dựng chính sách và lập pháp ở cấp trung ương thậm chí còn trở nên phức tạp hơn và trầm trọng hơn ở cấp địa phương. Môi trường pháp lý ở cấp địa phương rất phức tạp do chịu sự điều chỉnh của hai luật thủ tục với các quy tắc mâu thuẫn lẫn nhau về thứ bậc, thẩm quyền và quyền áp dụng VBQPPL. Ngoài ra, còn có rất nhiều yếu tố cản trở hoạt động lập pháp, bao gồm việc cấp địa phương thiếu kiểm soát đối với các chương trình chính sách, quá nhiều VBQPPL được ban hành ở cấp địa phương và thiếu nguồn lực cho việc xây dựng chính sách và lấy ý kiến tham vấn. Cùng với việc thiếu năng lực soạn thảo và thiếu công cụ soạn thảo, tất cả đã dẫn đến những hạn chế lớn về khả năng của các cán bộ trong việc thực hiện kiểm soát chất lượng một cách có ý nghĩa đối với dự thảo văn bản pháp luật. Có những thách thức cụ thể như sau:
 - (i) Chính sách của chính quyền địa phương không rõ ràng. Các cơ quan thẩm quyền địa phương không có nguồn lực để tiến hành thực hiện phân tích chính sách toàn diện và chỉ có những tỉnh có điều kiện tài chính tốt mới có thể đủ kinh phí để tuyển dụng đủ nhân viên cho các viện nghiên cứu. Các cơ quan thẩm quyền địa phương phụ thuộc vào việc nhận tài liệu hướng dẫn từ các cấp Chính quyền cao hơn, mà các tài liệu này thường không đầy đủ hoặc bị trì hoãn. Đôi khi, các cán bộ địa phương không thể tiến hành những sáng kiến đối với chương trình lập pháp của tỉnh cho đến khi nhận được tài liệu hướng dẫn của cơ quan trung ương.
 - (ii) Xây dựng chính sách song song với soạn thảo khiến cho khó khăn ở cấp địa phương trở nên nghiêm trọng hơn do khối lượng khổng lồ các VBQPPL được soạn thảo và ban hành.
 - (iii) Lấy ý kiến tham vấn từ công chúng, các đối tượng có lợi ích liên quan, chuyên gia và các nhóm có lợi ích cho các giải pháp được đề xuất bởi Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh thậm chí còn ít được tiến hành hơn so với ở cấp trung ương.
2. Văn bản pháp luật được soạn thảo bởi các cán bộ không được đào tạo về soạn thảo văn bản pháp luật hoặc không có đủ các công cụ soạn thảo. Các cán bộ soạn thảo VBQPPL địa phương thường là người ở các phòng ban chuyên môn (với chuyên ngành cụ thể) của các sở, phòng, ban, chứ không phải là người được đào tạo về luật. Các cán bộ này thiếu kỹ thuật và

DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LẬP PHÁP QUỐC GIA (NLD)

chuyên môn lập pháp cho việc soạn thảo VBQPPL và thường không thể, ví dụ, phân biệt giữa VBQPPL và văn bản hành chính. Họ cũng thường có hiểu biết hạn chế về việc một chính sách cụ thể có thể ảnh hưởng đến các chính sách khác, các lĩnh vực khác hoặc rộng hơn là đối với Chính phủ như thế nào.

3. Quá trình lập pháp ở cấp địa phương quá phức tạp và chồng chéo và tạo ra quá nhiều VBQPPL ở quá nhiều dạng văn bản khác nhau, và thường có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc mâu thuẫn với các văn bản pháp luật khác.
4. Vẫn thiếu công tác rà soát nội dung để tránh tình trạng VBQPPL có hiệu lực được ban hành một cách bất hợp hiến hoặc không đúng quy định. Rất nhiều cán bộ rà soát của sở tư pháp phàn nàn về khả năng hạn chế của họ trong việc rà soát nội dung chính sách và tính khả thi của dự thảo văn bản, không đủ thời gian và một số cán bộ cho rằng việc rà soát nội dung chỉ mang tính hình thức.

KHUYẾN NGHỊ

1. Cần cải thiện mức độ phối hợp và hài hòa hóa các chính sách và việc soạn thảo VBQPPL giữa cấp trung ương và cấp địa phương.
2. Cần bảo đảm rằng các chính sách sau khi được phê duyệt sẽ được đưa vào trong hướng dẫn về soạn thảo lập pháp với những tiêu chí rõ ràng cho các cán bộ soạn thảo.
3. Xây dựng một mạng lưới các cán bộ soạn thảo chuyên trách hoạt động dựa trên các tiêu chuẩn, công cụ và phương tiện chung.
4. Giảm dần việc sử dụng các nhóm soạn thảo có số lượng thành viên lớn để chuyển sang cơ chế chuyên gia soạn thảo, nhằm nâng cao hiệu quả và tính thống nhất của các dự thảo.
5. Xây dựng từ điển và cẩm nang về chính sách và soạn thảo lập pháp, thuật ngữ pháp lý được tiêu chuẩn hóa, các tiêu chuẩn về giải thích và các nguyên tắc về thi hành và thực thi pháp luật.
6. Phổ biến các tiêu chuẩn và công cụ soạn thảo tới các cấp chính quyền địa phương.
7. Xây dựng năng lực cho các cấp địa phương liên quan đến các hoạt động xây dựng chính sách, soạn thảo lập pháp và rà soát văn bản.