

MINH BẠCH HÓA PHÁP LUẬT VÀ YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TRONG QUÁ TRÌNH HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

*Nguyễn Như Phát**

1. Quan niệm về tính minh bạch của pháp luật

Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, một trong những nguyên tắc quan trọng được áp dụng cho pháp luật là minh bạch hóa pháp luật. Không phải ngẫu nhiên mà Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ đã dành nhiều điều khoản để quy định cụ thể về các yêu cầu minh bạch hóa pháp luật và nhìn chung, toàn bộ nội dung của Hiệp định cũng thể hiện nguyên tắc này.

Đối với giới luật Việt Nam, "minh bạch hóa pháp luật" là một khái niệm còn khá mới mẻ và vì vậy sự cảm nhận và nhận thức về nó còn đang khá tản mạn và chưa thực đầy đủ. Có nhiều quan điểm khác nhau về "minh bạch hoá pháp luật" trong khoa học pháp lý hiện nay. Có quan điểm cho rằng: "minh bạch hoá pháp luật" chính là những yêu cầu về tính đúng đắn, tính tường minh của "chính sách pháp luật". Bởi vì suy cho cùng "chính sách pháp luật" là linh hồn của cả hệ thống pháp luật. Khi chính sách pháp luật được coi là bộ phận cấu thành của đời sống pháp lý thì sự tường minh của một chính sách pháp luật có ảnh hưởng rất lớn tới hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia.

Theo nghĩa rộng, có thể hiểu "tính minh bạch của pháp luật" là tính rõ ràng, thông suốt, tính đúng đắn của cả hệ thống pháp luật và rộng hơn là đời sống pháp lý. Điều đó thể hiện ở chỗ:

- Bắt đầu từ sáng kiến lập pháp phải dựa

trên những nhu cầu và cơ sở thực tế của đời sống kinh tế, chính trị nhất định;

- Các quy phạm pháp luật phải mang tính hệ thống, nhất quán, chặt chẽ, tránh trùng lặp và mâu thuẫn;

- Pháp luật phải tạo ra hành lang pháp lý bình đẳng cho các chủ thể khi họ hội tụ đầy đủ các yếu tố luật định tham gia vào các quan hệ pháp lý mà rộng hơn là đời sống pháp lý;

- Việc truyền đạt các nội dung pháp lý đến đối tượng thi hành phải kịp thời và đúng thủ tục;

- Các cơ quan thi hành pháp luật phải được tổ chức một cách khoa học cũng như các cán bộ, công chức tiến hành các hoạt động áp dụng pháp luật phải được trao những quyền năng độc lập;

- Các phán quyết của Toà án phải được công bố công khai trong quần chúng;

- Pháp luật phải thực sự đi vào cuộc sống của nhân dân, tạo niềm tin đối với nhân dân, từng bước nâng cao ý thức pháp luật trong quần chúng.

2. Mấy ý kiến về tăng cường tính minh bạch của pháp luật trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay

Trong bài này, chúng tôi xem xét tính minh bạch của pháp luật theo nghĩa hẹp trong phạm vi tính rõ ràng của nội dung và trình tự ban hành pháp luật, theo đó minh bạch hoá pháp luật là sự đòi hỏi:

- Pháp luật phải nhất quán;

- Pháp luật phải công khai, dễ tiếp cận đối với người dân;

- Pháp luật phải tin cậy được, phải lường trước được và có thể dự đoán trước được.

* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

2.1. Pháp luật phải nhất quán

Bản thân hệ thống pháp luật là một cơ thể sống hoàn chỉnh, bao gồm các yếu tố có mối liên hệ logic, chặt chẽ không thể mâu thuẫn, chồng chéo lẫn nhau. Yêu cầu này được đặt ra với cả hệ thống pháp luật, đối với từng lĩnh vực luật và ngay cả đối với từng văn bản pháp luật hoặc quy phạm pháp luật.

Trong pháp luật kinh doanh ở Việt Nam, tính không nhất quán có thể thấy rất rõ.

Có thể lấy thí dụ là, về mỗi loại hình doanh nghiệp có một loại luật với những tư tưởng pháp lý căn bản không giống nhau, mỗi loại hợp đồng có một loại luật, mỗi cách giải quyết tranh chấp kinh doanh có một loại luật và thủ tục và đáng tiếc giữa chúng dường như không có mối liên hệ gì. Khi đó, một người kinh doanh trên thương trường, họ cần đến nhiều loại pháp luật về hợp đồng khác nhau và bối rối không biết dùng loại luật nào cho đúng (kinh tế, dân sự, thương mại...). Bởi vì việc phân biệt các loại hợp đồng này tỏ ra rất mơ hồ nếu không muốn nói không thể phân biệt được, do đó, kéo theo sự lúng túng khi lựa chọn luật áp dụng. Đã đến lúc cần xây dựng lại nền tảng của Dân luật, để từ đó xây dựng các luật riêng. Sự chồng chéo, manh mún, triệt tiêu lẫn nhau giữa các văn bản pháp luật còn xuất phát từ sự không nhất quán. Tới một mức độ nào đó, pháp luật, ví dụ pháp luật hợp đồng hiện nay, không bảo đảm được lợi ích của người kinh doanh mà ngược lại, còn có thể gây ra nhiều rủi ro cho người kinh doanh đứng đắn.

Một đòi hỏi nữa của tính chất nhất quán là các văn bản hướng dẫn thi hành luật không được mâu thuẫn với đạo luật mà chúng dựa vào, các quy định trong cùng một văn bản không được trái ngược, triệt tiêu nhau. Đặc biệt trong quá trình quan hệ giao lưu thương mại quốc tế ngày càng phát triển, đặt ra cho chúng ta rất nhiều cơ hội và thách thức, đồng thời để thực thi tốt các cam kết quốc tế trong các điều ước quốc tế mà chúng ta đã và sẽ là thành viên trong tương lai thì những hiện

tượng này không bao giờ có lý do để tồn tại. Như vậy, một mặt phải dần từng bước tiến hành thống nhất trong nội dung pháp luật quốc gia, một mặt phải chuyển hoá nội dung các cam kết quốc tế vào pháp luật quốc gia. Điều này có ý nghĩa hơn rất nhiều trong quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, thiết thực hơn cả là quá trình hội nhập AFTA và WTO sẽ được rút ngắn.

Để pháp luật ngày càng nhất quán, nhất thiết phải xem xét lại cách thức làm việc của cơ quan dân cử (Quốc hội), bởi vì đây là cơ quan có quyền lập pháp duy nhất mà pháp luật phải tạo ra cho nó một trình tự lập pháp ngày càng nghiêm ngặt. Đồng thời, hạn chế đến mức tối đa việc ban hành các văn bản pháp quy của các cơ quan hành pháp.

Chúng tôi cho rằng, trong bối cảnh hiện nay, cần khắc phục ngay tình trạng:

Thứ nhất, nhận thức chưa chuẩn xác về quan niệm luật chung - luật chuyên ngành mà gần đây thường được ghi nhận trong Điều 2 của các đạo luật. Cách hiểu hiện nay không những không hoàn toàn phù hợp với lý thuyết chung (của các quốc gia và tổ chức quốc tế) mà thậm chí còn không tuân thủ cả Luật về thẩm quyền và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính Việt Nam.

Thứ hai, tính chất cát cứ và cục bộ trong việc soạn thảo (rồi ban hành) của các văn bản pháp luật nói chung. Trên thực tế, khi cần ban hành một đạo luật, mỗi ngành chủ quản thường được giao chủ trì việc soạn thảo đạo luật về ngành mình. Theo đó, một mặt, ban soạn thảo thường không quan tâm nghiên cứu về tính liên ngành của sự điều chỉnh pháp luật và vì thế gây mâu thuẫn và thiếu nhất quán trong cả hệ thống pháp luật. Mặt khác, vì phải đứng trên quan điểm của ngành nên thường các lợi ích cục bộ và không đồng đều của mỗi ngành đều được đưa ra giành giật khi soạn thảo các đạo luật.

Thứ ba, sự thấp kém về tính khoa học pháp lý trong các văn bản pháp luật, đặc biệt là những sai sót về khoa học pháp lý cơ bản.

Sự tham gia của giới chuyên môn (nghề nghiệp và pháp lý) vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật nhìn chung là còn mang tính hình thức. Điều đáng nói là những nghiên cứu để tìm cơ sở khoa học cho sự điều chỉnh pháp luật đôi khi được kết luận bằng ý kiến chủ quan của các chính khách trong khi cuộc sống của pháp luật cũng có triết lý và nguyên tắc riêng của nó mà thậm chí quyền lực nhà nước cũng bị nó giới hạn.

Thứ tư, thiếu một cơ chế hữu hiệu để giám sát tính hợp hiến của các đạo luật và hợp pháp của các văn bản dưới luật; thiếu khả năng để đề cao trách nhiệm (cố nhiên, không phải là trách nhiệm vật chất hay hành chính) cho việc ban hành quy định sai, thậm chí có hại cho nền kinh tế và đời sống xã hội. Nói khác đi, đã đến lúc cần lên tiếng về một loại trách nhiệm chính trị, trách nhiệm hiến pháp của những người đã ban hành văn bản pháp luật vi hiến hay trái luật. Cần phải hiểu được rằng, xuất phát từ tính chất và mục đích đặc thù của hành vi lập pháp nên thiệt hại do những sai lầm trong lập pháp là vô cùng to lớn so với một hành vi pháp lý thông thường.

2.2. Pháp luật phải công khai, dễ tiếp cận đối với người dân

Việc xây dựng, ban hành và thực hiện pháp luật phải được tiến hành công khai, tạo điều kiện cho mọi lực lượng trong xã hội bảo vệ và cân bằng lợi ích của mình. Sau khi được ban hành, luật của quốc gia phải được công bố trên công báo, văn bản hành chính của các cơ quan hành pháp phải được công bố bởi các phương tiện thông tin để dân tiếp cận đối với người dân.

Kể từ khi Luật về thẩm quyền và thủ tục ban hành các văn bản pháp luật được ban hành và rồi sửa đổi, công tác đăng tải các văn bản quy phạm pháp luật trên Công báo đã có sự tiến bộ rõ rệt. Mặc dù vậy, với số lượng văn bản tăng nhanh chóng nên nhiều văn bản không được đăng hoặc đăng chậm, có nhiều văn bản có hiệu lực áp dụng rồi mới được đăng.

Bên cạnh việc đăng tải Công báo, sự tồn tại của những văn bản không phải là quy phạm pháp luật nhưng lại có tính áp dụng chung là một hiện tượng đang gây ra cho chúng ta rất nhiều khó khăn trong việc đảm bảo nguyên tắc minh bạch cũng như đã có sự phản ứng từ phía các doanh nghiệp về sự tồn tại của chúng. Ở nước ta, không có sự phân biệt rạch ròi giữa văn bản pháp luật và văn bản hành chính. Bên cạnh đó có những loại văn bản có giá trị thi hành trên thực tế song lại khó xếp chúng vào danh mục các loại văn bản pháp luật (thí dụ công văn của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng). Đây là một hiện tượng mà phía Hoa Kỳ đã lường trước được khi ký kết Hiệp định nên đã đề nghị đưa vào trong Hiệp định một quy định là: "... đăng tải một cách định kỳ và kịp thời tất cả các luật, quy định và thủ tục hành chính có tính áp dụng chung liên quan đến bất kỳ vấn đề nào được quy định trong Hiệp định ...".

Thêm nữa, để đời sống pháp lý theo nghĩa rộng ngày càng trở nên dân chủ, thì các bản án được tuyên bởi các Tòa án cũng cần được công bố, chí ít là các bản án đã có hiệu lực của Tòa án nhân dân cấp tỉnh và Tòa án nhân dân tối cao. Đây là một truyền thống đã được người Pháp du nhập vào Việt Nam, song cho đến nay đã không được duy trì.

Về nguyên tắc, chỉ coi tất cả những quy phạm pháp luật, những tập quán pháp luật và những án lệ (nếu ở Việt Nam được thừa nhận) là có giá trị áp dụng nếu như chúng được công bố công khai một cách chính thức. Để đáp ứng yêu cầu này, cần phải cải tiến cách công bố văn bản pháp luật hiện nay. Không thể có những văn bản được coi vào loại "mật" mà không đăng công báo. Hơn thế nữa, cần có những hướng dẫn chính thức về giá trị áp dụng (tùy nghi, lựa chọn) của những thông lệ thương mại đang tồn tại trên thế giới (thí dụ Incoterms).

Có một điều đáng bàn thêm là, công báo của ta khi được công bố bằng tiếng nước

ngoài đang thiếu độ chuẩn xác về ngôn ngữ pháp lý. Điều này đã làm cho người nước ngoài không thể hiểu đúng nội dung pháp luật của ta, dẫn đến việc hiểu không đúng về pháp luật Việt Nam trong quá trình giao lưu và hội nhập pháp luật hiện nay.

2.3. Pháp luật phải đáng tin cậy được và dự đoán trước được

Một đặc tính của pháp luật là tính công bằng, do đó pháp luật phải đáng tin cậy, phải là những đại lượng tương trưng cho lẽ phải. Bởi vì an toàn pháp lý là một dịch vụ công cộng mà người dân chờ đợi ở Nhà nước. Nếu pháp luật không đáng tin cậy thì thực sự là một điều nguy hiểm khi đó người dân có thể đang sống trong một xã hội có hàng nghìn, hàng vạn văn bản pháp luật nhưng họ lại xử sự với nhau không theo luật, thiếu tính pháp lý. Tình trạng đáng buồn này cũng đồng nghĩa với việc Nhà nước không thể hiện được vai trò và quyền lực của mình. Muốn tránh được những tình trạng đó thì việc xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật không được gây ra những cú sốc, ngạc nhiên, bất ngờ cho đối tượng bị áp dụng. Việc sửa đổi, bổ sung pháp luật phải được thông báo công khai trước một thời hạn hợp lý để người dân có thời gian chuẩn bị. Điều ấy ngày càng có ý nghĩa trong việc tạo môi trường ổn định trong kinh doanh.

Hơn thế nữa, để có thể lường trước được, trong chừng mực nhất định, những đối tượng xã hội có liên quan đến một văn bản mới sắp được ban hành cần được tạo điều kiện để họ có ý kiến về nội dung của pháp luật. Quả thực trong thời gian gần đây, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã có nhiều cố gắng tổ chức các hoạt động này nhân dịp có những dự thảo văn bản pháp luật mới về kinh tế, song vẫn có thể khẳng định rằng, việc lấy ý kiến đó vẫn chưa tỏ ra là thực chất và đặc biệt đáng buồn là những ý kiến khách quan và phù hợp, đôi khi không được các ban soạn thảo tham khảo một cách nghiêm túc.

Gần đây, việc lấy ý kiến về các dự thảo văn bản pháp luật có được tổ chức rầm rộ và đều khắp hơn, song trong quy trình soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật vẫn chưa có một quy định và sự khẳng định một cách rõ ràng về giá trị tham khảo của các loại ý kiến của các chính giới - điều lẽ ra cần quy định trong Luật về trình tự và thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Tính có thể dự đoán được của pháp luật không chỉ dừng lại ở việc chuẩn bị cho nhận thức về nội dung của pháp luật và tinh thần sẵn sàng áp dụng pháp luật.

Một văn bản pháp luật ra đời và nếu được áp dụng sẽ gây tác động đến đời sống xã hội. Những tác động đó có thể ở hướng tích cực và tiêu cực đối với những đối tượng khác nhau; ở dạng tinh thần và vật chất của việc đưa pháp luật trở thành hiện thực thực tế. Những sự gia tăng hay giảm bớt các chi phí về sức người, sức của khi một văn bản ra đời và đi vào cuộc sống được gọi là giá (hay giá thành) của một đạo luật và việc tính toán (dự toán) đó phải được coi là nhiệm vụ tiên liệu của những người chuẩn bị và ban hành pháp luật. Đáng tiếc là chưa thấy một tờ trình nào đề cập vấn đề này, có chăng chỉ là tranh cãi về cơ quan chủ quản, chủ trì thi hành luật.

Tính có thể dự đoán được của luật còn bao gồm cả vấn đề mà trong hoạt động tố tụng, các cơ quan áp dụng pháp luật phải lấy lẽ công bằng là một nguyên lý cho hoạt động của mình. Nếu người dân nhờ đến Tòa án giải quyết những tranh chấp mà pháp luật chưa quy định, thì Thẩm phán phải lấy lẽ công bằng mà phán xét, chứ không phải trả lại đơn chỉ vì thiếu văn bản quy định. Để làm được việc này, pháp luật phải trả lại cho tòa án cái quyền mà đáng ra từ trước đến nay nó không được phép mất: đó là “quyền giải thích pháp luật”. Đặc biệt trong lĩnh vực luật tư cần thiết phải thực hiện nguyên tắc “áp dụng tương tự”.

Theo thể chế hiến định của Việt Nam, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền giải thích luật, song có lẽ vì phải

gánh vác quá nhiều nhiệm vụ và chức năng nên lĩnh vực nhỏ này chưa được cơ quan trên thực sự quan tâm. Hơn nữa, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan được uỷ quyền lập pháp (ban hành Pháp lệnh) nên không nên được giao chức năng giải thích luật.

Quả thực là, trên thực tế, Tòa án nhân dân tối cao cũng như Hội đồng thẩm phán của nó vẫn có những văn bản chỉ đạo và hướng dẫn xét xử trên thực tế. Tuy nhiên, giá trị và bản chất pháp lý của những văn bản kiểu như vậy vẫn là vấn đề cần phải bàn và khẳng định.

Trong khi yêu cầu cần nâng cao chất lượng xét xử, thì hiện tại cơ chế hoạt động của tòa án đang tạo ra cho các thẩm phán

cách thức xét xử theo những công thức dập khuôn bằng những quy định cứng nhắc trong những văn bản pháp luật. Trong mọi lĩnh vực khác người dân phải có cơ hội để bày tỏ quan điểm của mình và được giải thích mọi thủ tục cần thiết. Có như vậy pháp luật mới trở thành công cụ, niềm tin của nhân dân và chân lý sống của xã hội.

Đây có lẽ cũng là một phương diện cần lưu ý khi xây dựng Nhà nước pháp quyền, theo đó, không nên quan niệm rằng, chỉ có các quy phạm pháp luật nằm trong và ngoài văn bản mới là nguồn gốc để tạo ra công lý và công bằng trong xã hội.

(Tiếp theo trang 9 – Nâng cao chất lượng)

cần có cái nhìn toàn diện, cơ bản và cụ thể về vấn đề này để có bước đi và giải pháp phù hợp cả cho trước mắt cũng như về lâu dài.

Theo chúng tôi, hiện nay có hai vấn đề tác động trực tiếp và ảnh hưởng lớn đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh cần tập trung giải quyết và hoàn toàn có thể giải quyết được:

- Thứ nhất là phải cải tiến cơ chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo để nó thực sự quy tụ được công sức, trí tuệ của các bộ, ngành, của các chuyên gia, các nhà khoa học của nhân dân.

- Thứ hai là đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Phải bảo đảm được tính tập trung, thống nhất và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong công tác soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Trong đó mấu chốt là thành lập một cơ cấu tổ chức chuyên trách trực tiếp tham mưu và giúp việc cho Thủ tướng trong công tác này.

Đây là hai giải pháp then chốt để nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo đáp ứng các yêu cầu của công cuộc đổi mới và phát triển đất nước.