

## 5. HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ TƯ PHÁP

*Hệ thống tư pháp và pháp luật đóng vai trò lớn hơn trong hệ thống quản trị nhà nước và kinh tế phân quyền. Một khuôn khổ pháp lý thống nhất, có thể thực thi, được mọi người hiểu rõ và thi hành sẽ giúp ngăn chặn và giải quyết các bất đồng. Công bố các dự thảo luật là một tiến bộ rõ ràng trong những năm gần đây, nhưng cần phải tham vấn và phân tích nhiều hơn nữa trong quá trình soạn thảo để giúp giảm thiểu ngôn ngữ pháp lý không đồng nhất và không rõ ràng.*

*Mặc dù cả xã hội hưởng lợi từ hệ thống pháp lý rõ ràng, nhưng các cá nhân, công ty hay công dân có thể không có nhiều động cơ để nghiên cứu các dự thảo một cách tích cực. Các hiệp hội kinh doanh có thể giúp vượt qua cản trở chủ yếu này. Vấn đề này có tầm quan trọng kinh tế rất rõ ràng vì các công ty sẽ có thể đầu tư và tăng trưởng tốt hơn khi khuôn khổ pháp lý nơi họ hoạt động rõ ràng và có thể dự tính được.*

*Mặc dù không được sử dụng nhiều ở Việt Nam như ở các nước khác, nhưng hệ thống tư pháp sẽ ngày càng trở nên quan trọng cùng với việc mở rộng các giao dịch của nền kinh tế phân cấp. Xung đột giữa sự độc lập và trách nhiệm giải trình làm cho cái cách tư pháp đặc biệt thách thức, nhưng sự độc lập là rất cần thiết để giải quyết bất đồng một cách đáng tin cậy. Sự độc lập sẽ đặc biệt quan trọng đối với các bất đồng liên quan đến các cơ quan chính phủ.*

*Hiểu biết pháp luật có ý nghĩa quan trọng để bảo vệ quyền cá nhân và để phát triển nhiều mục tiêu xã hội, kể cả chống tham nhũng. Hỗ trợ pháp lý được mở rộng trong thời gian vừa qua, nhưng môi trường cho các dịch vụ pháp lý tư nhân, đặc biệt là ở các vùng khó khăn thì mới chỉ ở thời kỳ đầu phát triển.*

Một trong những thay đổi có tính bước ngoặt trong vài thập kỷ vừa qua ở Việt Nam là sản xuất kinh tế ngày càng dịch chuyển theo hướng phi tập trung hóa. Thay vì một cơ quan kế hoạch hóa trung ương quyết định sản xuất cái gì, sản xuất như thế nào và bán ở mức giá bao nhiêu, các doanh nghiệp — cũng như nông dân và các hộ gia đình sản xuất — đã bắt đầu tự mình quyết định những vấn đề này trên động cơ lợi nhuận. Tuy nhiên, không phải ai cũng được lợi từ những thay đổi này. Bản chất của nền kinh tế theo định hướng thị trường là trong khi một số doanh nghiệp thành công trong việc tạo ra các giá trị gia tăng và tăng trưởng, thì nhiều doanh nghiệp khác lại thất bại. Tuy nhiên, nhìn chung

sự năng động của nền kinh tế thị trường vẫn đem lại nhiều lợi ích hơn là tiêu cực.<sup>50</sup>

Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao của Việt Nam là minh chứng cho những ưu điểm của một hệ thống phi tập trung, theo định hướng thị trường trong việc sản xuất ra của cải vật chất. Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên cả thị trường đầu ra và đầu vào đem lại hiệu quả và sự sáng tạo, đồng thời loại bỏ sự trì trệ. Tuy nhiên, nếu các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau mà không có hiểu biết thống nhất về các quy tắc cạnh tranh và không có một cơ quan phân xử các tranh chấp thì cũng giống như trong một trận bóng đá mà mỗi đội tự đá theo luật riêng của mình và không

có trọng tài cầm còi phân xử. Hệ thống pháp luật và tư pháp có vai trò cung cấp hiểu biết thống nhất về các quy tắc cạnh tranh và giải quyết công bằng những bất đồng. Hơn thế nữa, các thiết chế pháp luật và tư pháp còn phục vụ cho mục đích bảo vệ những đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, và qua đó hỗ trợ, tạo điều kiện cho sự phát triển xã hội.

Trong quá trình chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Việt Nam đã nỗ lực đẩy mạnh cải cách pháp luật và tư pháp. Yêu cầu hệ thống hóa và rà soát các văn bản pháp luật cho kinh doanh đã tạo ra một cơ sở chắc chắn cho nhiều hình thức cải cách cũng như tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy cải cách đúng hướng. Tuy nhiên, việc trở thành thành viên của WTO cũng không làm giảm đi sức ép cải cách pháp luật và tư pháp. Ngược lại, khi Việt Nam đang dần tiến tới vị thế quốc gia có thu nhập trung bình, hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp sẽ ngày càng phức tạp và yêu cầu của người dân đối với các dịch vụ và quyền pháp lý sẽ ngày càng cao, do đó áp lực cải thiện hệ thống pháp luật và tư pháp sẽ chỉ ngày một tăng cao. Ngay cả những nước có nền kinh tế thị trường phát triển hàng trăm năm vẫn phải liên tục thích ứng với những thách thức mới, và nỗ lực không ngừng để đưa ra những quy định pháp luật phù hợp cũng như các cơ chế giải quyết tranh chấp tốt nhất.

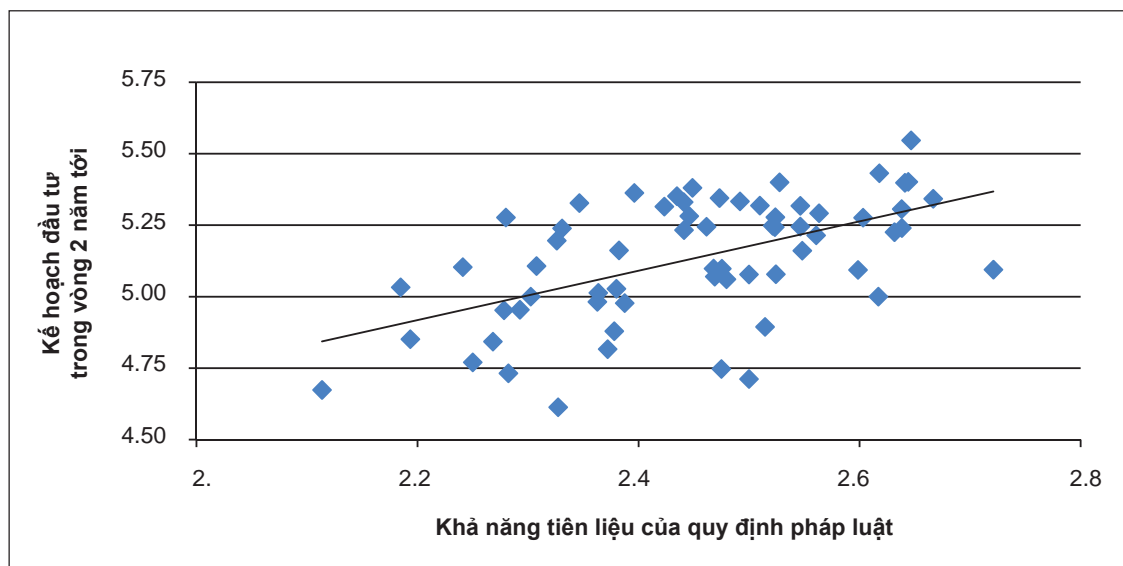
Việc đổi mới hệ thống pháp luật để theo kịp sự phát triển của kinh tế thị trường thực sự là một thách thức to lớn. Đặc biệt, đối với cải cách pháp luật, càng cải cách thì khối lượng công việc chỉ ngày một tăng, chứ không giảm. Hàng nghìn văn bản luật và quy định đã được ban hành ở các cấp chính quyền nhằm điều chỉnh những thay đổi trong nền kinh tế Việt Nam. Những thay đổi của pháp luật sẽ tạo ra nhiều bất trắc cho doanh nghiệp, hộ gia đình và các cán bộ thi hành pháp luật đó. Thách thức hiện nay không còn là đảm bảo một hệ thống pháp luật đầy đủ để điều chỉnh mọi quan hệ xã hội mà là đảm bảo rằng hệ thống pháp luật đó có tính nhất quán, khả thi và được hiểu đúng bởi công chúng và những cán bộ thực thi pháp luật đó. Do vậy, ba chủ đề trọng tâm của chương này – xây dựng pháp luật, hệ thống tòa án, và nhận thức pháp luật – có mối liên hệ chặt

chẽ với nhau. Các quy định pháp luật rõ ràng và thống nhất sẽ tạo thuận lợi cho việc hiểu và diễn giải pháp luật; vì vậy, khi chất lượng của công tác xây dựng pháp luật được nâng cao thì hiệu quả hoạt động của tòa án sẽ được cải thiện. Điều quan trọng là các quy định pháp luật có chất lượng – cộng với hiểu biết pháp luật ngày càng cao của người dân – sẽ góp phần ngăn chặn nhiều tranh chấp. Và sự tham gia tích cực của người dân vào quá trình xây dựng luật cũng giúp đảm bảo rằng các quy định pháp luật mới có được sự ủng hộ của xã hội.

Việt Nam hiểu rất rõ những thách thức này. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2006-2010 nhận định rằng hệ thống pháp luật hiện nay chưa bảo vệ đầy đủ các quyền tự do kinh doanh; và hai nghị quyết quan trọng của Bộ Chính trị năm 2005 về xây dựng pháp luật và cải cách tư pháp đã đặt ra một chiến lược cải cách đầy tham vọng. Tuy nhiên, các vấn đề nêu trên không thuyên giảm mà dường như ngày càng nghiêm trọng hơn. Trong bài phát biểu tại buổi khai mạc kỳ họp Quốc hội mùa xuân 2009, đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã nêu lên sự thất vọng của nhiều người dân đối với tiến trình xây dựng pháp luật. Chính phủ cũng thừa nhận đây là một vấn đề về quyền con người trong báo cáo của mình tại Đợt Kiểm điểm Định kỳ Toàn cầu tại Liên hợp quốc hồi tháng 5/2009.

Chương này sẽ phân tích xem nền kinh tế thị trường đang tạo ra những thách thức mới đối với hệ thống pháp luật và tư pháp của Việt Nam như thế nào, và xác định các ưu tiên cải cách bằng cách nào. Chương này bắt đầu bằng việc xem xét tác động của công cuộc cải cách pháp luật hiện nay đối với môi trường thể chế cho doanh nghiệp nói riêng và xã hội nói chung, cũng như các thách thức đang ở phía trước. Sau đó chương này sẽ tìm hiểu các cơ chế để giải quyết tranh chấp ngày càng tăng và tiến trình cải cách tư pháp hiện nay của Việt Nam, bao gồm cả việc giải quyết các khiếu nại hành chính tại tòa án. Cuối cùng, chúng tôi sẽ tìm hiểu thực trạng nhận thức pháp luật ở Việt Nam, và Việt Nam có thể làm gì để đảm bảo người dân hiểu biết tốt hơn về pháp luật cũng như các quyền và trách nhiệm của họ.

**Hình 5.1. Các tỉnh có quy định pháp luật dễ tiên liệu có nhiều doanh nghiệp sẵn lòng đầu tư hơn**



*Chú thích:* Mỗi chấm trong hình đại diện cho điểm trung bình của mỗi tỉnh trong hai câu hỏi sau: “Trong hai năm tới, nhận định nào dưới đây phù hợp với kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp bạn? 1=Có kế hoạch đóng cửa doanh nghiệp, 2=Nhiều khả năng có kế hoạch giảm quy mô kinh doanh, 3=Có kế hoạch giảm quy mô kinh doanh, 4=Sẽ tiếp tục kinh doanh với quy mô hiện tại, 5=Nhiều khả năng có kế hoạch tăng quy mô kinh doanh, 6=Có kế hoạch tăng quy mô kinh doanh.” Và “Doanh nghiệp của bạn có thể đoán được những thay đổi trong quy định pháp luật về kinh tế và tài chính của Trung ương ảnh hưởng công việc kinh doanh của bạn? 1=Không bao giờ, 2=Hiếm khi, 3=Thỉnh thoảng, 4=Thường xuyên, 5=Luôn luôn”

*Nguồn:* Tính toán dựa trên Điều tra Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2008.

### Xây dựng Pháp luật

Xây dựng pháp luật là một chủ đề rất được quan tâm không chỉ bởi các luật sư và thẩm phán mà còn cả các nhà kinh tế và lãnh đạo doanh nghiệp, bởi nó có những ý nghĩa to lớn đối với hoạt động phát triển kinh tế. Một hệ thống pháp luật ổn định, dễ tiên liệu và có khả năng thực thi cao sẽ tạo được niềm tin cần thiết đối với doanh nghiệp để họ quyết định thực hiện những khoản đầu tư tốn kém.

Một góc nhìn hữu hiệu để đánh giá thực trạng môi trường pháp lý là nhìn từ góc độ của doanh nghiệp. Các dữ liệu điều tra PCI cho thấy rõ tình trạng thiếu nhất quán trong các quy định pháp luật của Việt Nam. Các doanh nghiệp được khảo sát đã nhận định khá tiêu cực về khả năng tiên liệu của các luật và quy định cấp trung ương và tỉnh, đặc biệt là cấp trung ương. Ví dụ, trong điều tra năm 2008, chỉ 13% doanh nghiệp trả lời rằng

họ thường xuyên hoặc luôn luôn dự đoán trước được những thay đổi trong quy định pháp luật về tài chính và kinh tế của Trung ương ảnh hưởng đến công việc kinh doanh của họ, trong khi 23% trả lời rằng họ không bao giờ dự đoán trước được những thay đổi này.

Các dữ liệu của điều tra nói trên cũng phản ánh tác động của sự thiếu nhất quán đó đối với hoạt động sản xuất kinh doanh. Nhìn chung, những doanh nghiệp trả lời rằng họ có thể tiên liệu được những thay đổi trong pháp luật của trung ương thường có lợi nhuận cao hơn so với những doanh nghiệp trả lời rằng họ không thể tiên liệu được. Quan trọng hơn, những doanh nghiệp tin vào khả năng tiên liệu các quy định pháp luật cũng thường trả lời rằng họ dự kiến đầu tư tăng quy mô kinh doanh trong vòng hai năm tới. Hình 5.1 cho thấy những tỉnh mà doanh nghiệp tin tưởng nhiều hơn vào khả năng tiên liệu các thay đổi trong pháp luật thì cũng có nhiều doanh nghiệp

dự kiến đầu tư mở rộng kinh doanh hơn. Có khả năng các doanh nghiệp trong mẫu khảo sát muốn nói tới các văn bản thi hành luật hơn là các luật, bởi vì chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội đã được công bố rộng rãi từ trước – tuy nhiên, các văn bản thi hành và các thông tư đường như khó dự đoán hơn.

Có bốn yếu tố giúp xây dựng một hệ thống pháp luật ổn định, có chất lượng. Thứ nhất, khi xây dựng một luật phải xác định rõ luật đó sẽ điều chỉnh vấn đề gì. Thứ hai, trong quá trình soạn thảo phải xem xét các văn bản pháp luật liên quan khác để tránh sự không thống nhất gây khó khăn trong công tác thực thi. Thứ ba, trong quá trình xây dựng luật phải cân nhắc những tác động của luật đối với người dân và doanh nghiệp, đảm bảo rằng những lợi ích của luật phải lớn hơn các chi phí. Cuối cùng, phải xác định các vấn đề tiềm ẩn trong thực thi luật và khắc phục chúng trong quá trình soạn thảo. Mục tiêu của cơ quan soạn thảo là xây dựng được một luật điều chỉnh vấn đề đặt ra mà không gây thêm quá nhiều các vấn đề khác.

Mục tiêu nghe có vẻ đơn giản nhưng không hề dễ thực hiện. Việc đánh giá các chi phí và tác động của một văn bản luật chưa đi vào cuộc sống có thể đòi hỏi những thông tin và phân tích mà cơ quan soạn thảo luật không có. May mắn thay, việc áp dụng một số công cụ hiện đại có thể giúp cung cấp những thông tin đó.

Năm 2008 đánh dấu một mốc quan trọng với việc Quốc hội thông qua Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật mới (“Luật BHVBQPPL 2008”), có hiệu lực từ tháng 1/2009. Luật có hai nội dung mới quan trọng nhằm tiến tới xây dựng một hệ thống pháp luật có ổn định, có chất lượng: bắt buộc công bố toàn văn dự thảo của mọi văn bản quy phạm pháp luật để lấy ý kiến công chúng trong thời gian ít nhất 60 ngày trước khi thông qua, và yêu cầu thực hiện Báo cáo Tác động đối với mọi dự án, dự thảo luật. Từ trước khi Luật BHVBQPPL mới có hiệu lực, việc đăng tải trên mạng Internet toàn bộ dự thảo các văn bản pháp luật trong chương trình làm luật của Quốc hội đã được thực hiện một cách có hệ thống và đầy đủ.

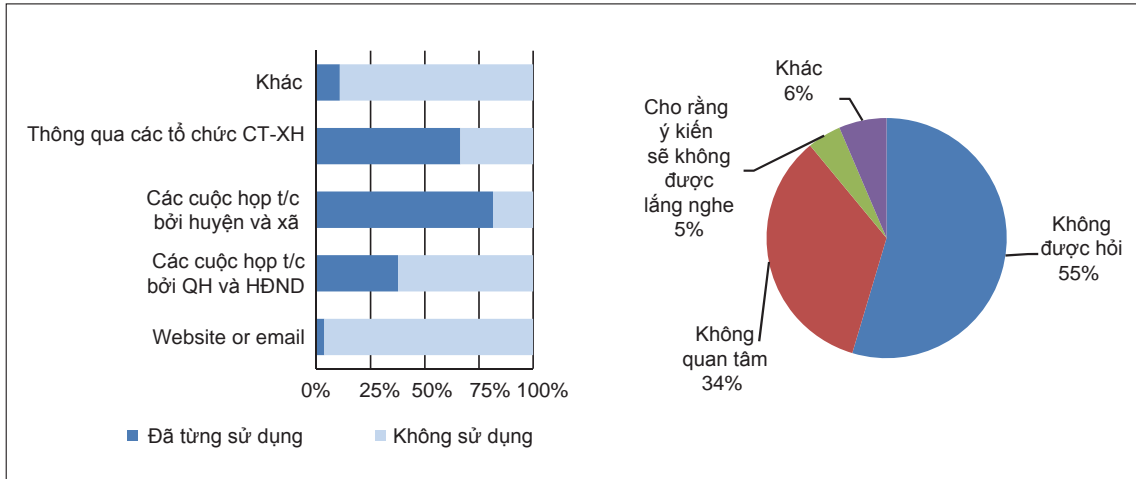
Trang thông tin điện tử của các bộ cũng được sử dụng tương tự để lấy ý kiến cho các dự án, dự thảo luật.

Công bố các dự thảo văn bản luật là một bước tiến bộ rõ rệt - điều này giúp công chúng hiểu rõ hơn về các quy định pháp luật dự định ban hành và tạo điều kiện cho công chúng phản hồi về những tác động có thể có của dự luật. Tuy nhiên, nếu quá chú trọng đến việc lấy ý kiến đối với các dự thảo thì sẽ có nguy cơ sa vào tranh luận các chi tiết trong dự thảo - đôi khi là những chi tiết vụn vặt - mà không chú ý đến các vấn đề cơ bản mà luật dự định điều chỉnh. Để giảm nguy cơ này, cần tách chức năng hoạch định chính sách ra khỏi chức năng soạn thảo văn bản pháp luật, kèm theo đó là tăng cường tham vấn - trực tiếp, gián tiếp hoặc không chính thức - và nghiên cứu chính sách trước khi xây dựng dự án luật. Trên thực tế, nhiều nước có đội ngũ cán bộ chuyên làm công tác chấp bút thể hiện các đường lối, chính sách thành văn bản pháp luật, qua đó hạn chế tình trạng quy định pháp luật không rõ ràng hoặc không thống nhất.

Còn quá sớm để đánh giá tác động thực tế của Luật BHVBQPPL mới; tuy nhiên, có thể tìm hiểu mức độ và cách thức người dân và doanh nghiệp tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật thông qua Mục về Quản trị Nhà nước trong Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam (VHLSS) và Khảo sát PCI. Cả hai nguồn thông tin này đều cho thấy một thách thức căn bản đối với việc tham gia của người dân là sự mất cân đối giữa chi phí và lợi ích - việc tham gia làm phát sinh chi phí cá nhân nhưng mang lại lợi ích rộng khắp, cho cả những người không tham gia.

Rất ít – chỉ 3% – đối tượng được điều tra trong VHLSS trả lời rằng họ đã từng đóng góp ý kiến cho một dự thảo văn bản pháp luật kể từ năm 2006. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên vì thời gian một cá nhân phải bỏ ra để tìm hiểu vấn đề và đưa ra một ý kiến thuyết phục đối với các nhà hoạch định chính sách thường lớn hơn nhiều so với lợi ích mà cá nhân đó được hưởng từ việc tham gia của mình. Trên thực tế, khi được hỏi vì sao họ không tham gia ý kiến, chỉ 1/20

**Hình 5.2. Sử dụng các biện pháp đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật (khảo sát những người đã từng tham gia)**



*Chú thích:* Với hình bên trái, người được hỏi có thể lựa chọn nhiều câu trả lời.  
*Nguồn:* Mục Quản trị Nhà nước, VHLS 2008.

trả lời rằng ý kiến của họ sẽ không được lắng nghe; phần lớn trả lời rằng họ không được hỏi ý kiến hoặc đơn giản là họ không quan tâm. Khi người dân quan tâm đóng góp ý kiến, thường đó là những vấn đề quan trọng ở địa phương – ví dụ một nghị quyết hoặc quyết định của chính quyền tỉnh – và ngay cả trong thời đại Internet hiện nay, hình thức tham gia phổ biến nhất vẫn là thông qua các cuộc họp được tổ chức bởi huyện và xã.

Có những giải pháp giúp khắc phục tình trạng bất cân xứng giữa lợi ích (cho số đông) và chi phí (tập trung vào cá nhân) trong việc tham gia đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật. Cho đến nay, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã rất tích cực phát huy tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là thông qua các tổ chức hiệp hội. Trên thực tế, chung sức hành động là điều vô cùng cần thiết để đảm bảo các vấn đề của doanh nghiệp sẽ được sự quan tâm chú ý của các nhà hoạch định chính sách. Mặc dù đông đảo doanh nghiệp trong cùng ngành hoặc địa phương sẽ hưởng thành quả của việc vận động chính sách – ví dụ ngăn chặn các quy định pháp luật gây cản trở không cần thiết cho hoạt động của doanh nghiệp – nhưng rất ít doanh nghiệp cảm thấy họ nên đầu tư thời gian và công sức cá nhân để đề đạt ý kiến của mình.

Thông qua các hiệp hội kinh doanh, cả chi phí và lợi ích sẽ được chia sẻ đồng đều giữa các doanh nghiệp, nhờ đó giúp các nhà làm luật và hoạch định chính sách tăng cơ hội tiếp thu những thông tin cần thiết. Hơn thế nữa, các hiệp hội doanh nghiệp cũng giúp tháo gỡ các vấn đề mà các doanh nghiệp riêng lẻ không muốn mạo hiểm đương đầu: các doanh nghiệp đơn lẻ – đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ – thường không muốn có phiền phức với các cơ quan cấp phép, thanh tra, v.v.... Các hiệp hội có thể đảm nhận vai trò vận động chính sách thay cho các doanh nghiệp khi họ e ngại trong việc đưa ra tiếng nói riêng của mình.

Sự tham gia của công chúng giúp đảm bảo rằng ý kiến của những người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi dự luật sẽ được xem xét trong quá trình soạn thảo luật; nhưng điều này cũng không khắc phục hoàn toàn mọi vấn đề. Doanh nghiệp có thể không lường trước được một số chi phí và tác động của dự luật, và họ cũng không quá bận tâm đến một số chi phí khác, ví dụ những chi phí về phía nhà nước. Do đó, bên cạnh sự tham gia của công chúng, cần có một hệ thống để các nhà soạn thảo có thể đánh giá một cách bài bản các chi phí và lợi ích của một dự luật. Trên thực tế, Luật BHVBQPPL yêu cầu mỗi dự luật đều phải



tiến hành đánh giá tác động. Luật quy định ba loại đánh giá tác động: trước khi trình dự án luật, trong quá trình soạn thảo, và sau khi văn bản luật đã có hiệu lực một vài năm.

Mặc dù quy định về đánh giá tác động là một bước tiến đáng khen ngợi, song phương pháp tiếp cận vẫn còn khá chung chung, quá trình triển khai vẫn còn nhiều thách thức. Cũng dễ hiểu tại sao một số cơ quan chính phủ vẫn chưa cảm thấy an tâm về việc phải thực hiện đánh giá tác động cho từng dự án luật. Vẫn còn thiếu cả về nguồn lực tài chính lẫn năng lực cán bộ để triển khai việc đánh giá tác động - mặc dù một số nghiên cứu đã cho thấy rằng lợi ích của việc đánh giá lớn hơn nhiều so với chi phí. Hơn thế nữa, hiện nay việc đánh giá tác động chính sách thường được thực hiện tương đối muộn trong quá trình xây dựng luật. Việc nghiên cứu và phân tích phải được tiến hành trước khi bắt tay vào soạn thảo luật để xác định rõ các vấn đề chủ chốt mà luật cần giải quyết là gì.

Ngay cả khi đã có các quy định pháp luật hết sức rõ ràng và cân bằng giữa quyền lợi và trách nhiệm của Nhà nước và công dân, thì tranh chấp vẫn là điều không thể tránh khỏi. Phần tiếp theo sẽ phân tích hệ thống giải quyết các tranh chấp này.

### *Giải quyết Tranh chấp*

Tranh chấp là điều không thể tránh khỏi. Ngay cả khi pháp luật đã quy định thành văn hết sức chi tiết thì cuộc sống và hoạt động kinh doanh vẫn nảy sinh những tình huống bất đồng giữa các bên. Như thảo luận Báo cáo Phát triển Việt Nam này, mặc dù rất nhiều hoạt động và trách nhiệm đã được phân cấp cho doanh nghiệp và nông dân, cho các đơn vị sự nghiệp và các chính quyền địa phương, mối liên hệ giữa việc phân cấp trao quyền và hệ thống giải quyết tranh chấp lại phức tạp hơn nhiều. Việc trao quyền trong hầu hết các lĩnh vực đều làm tăng khả năng phát sinh tranh chấp và do đó cần phải có một hệ thống giải quyết tranh chấp công bằng và hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, hệ thống giải quyết tranh chấp đó cũng đòi hỏi một mức độ tự chủ nhất định (nói cách khác là sự độc lập) để có

thể vận hành và hoạt động hiệu quả. Bên cạnh đó còn là đòi hỏi áp dụng pháp luật một cách đồng bộ, thống nhất. Như vậy, việc trao quyền trong hệ thống giải quyết tranh chấp là cần thiết, nhưng trong hệ thống phân quyền đó phải đảm bảo pháp luật được áp dụng thống nhất.

Có bằng chứng rõ ràng cho thấy khi các quan hệ kinh tế độc lập ngày càng mở rộng trong bối cảnh kinh tế tăng trưởng nhanh của Việt Nam thì các tranh chấp kinh doanh cũng tăng nhanh chóng. Trong mẫu doanh nghiệp được khảo sát trong PCI, tỷ lệ trả lời rằng họ đã từng đối mặt với tranh chấp kinh doanh đã tăng mạnh trong giai đoạn 2006-2008. Không có gì đáng ngạc nhiên khi những doanh nghiệp hay phải đối mặt với tranh chấp lại là những doanh nghiệp năng động nhất. Trong cả năm 2007 và 2008, chính những doanh nghiệp hay phải đối mặt với tranh chấp lại là những doanh nghiệp đang có kế hoạch đầu tư mở rộng kinh doanh.

Trọng tâm của hệ thống giải quyết tranh chấp là tòa án. Tuy nhiên, việc xem xét hệ thống giải quyết tranh chấp đầy đủ sẽ không chỉ bó hẹp trong hệ thống tòa án. Còn có rất nhiều thiết chế khác có thể giúp ngăn chặn tranh chấp phát sinh. Những thiết chế đó bao gồm các quy định pháp luật rõ ràng, cụ thể - như đã đề cập ở phần trên - và cả những thiết chế không thuộc phạm trù pháp luật. Ví dụ, do rất nhiều tranh chấp liên quan đến đất đai, nhóm thiết chế giúp ngăn ngừa những tranh chấp này phát sinh là một hệ thống xác định rõ ràng địa giới, các quyền và quyền sở hữu của tài sản. (Do phần lớn vấn đề về đất đai và các quyền tài sản được quyết định bởi chính quyền địa phương, những nội dung này được phân tích trong Chương 3 về Quản trị Nhà nước tại Địa phương). Hệ thống này ở Việt Nam đã đạt nhiều tiến bộ đáng kể trong những thập kỷ vừa qua; tuy nhiên, tốc độ đô thị hóa và phát triển nhanh chóng của Việt Nam hiện nay - và kèm theo đó là việc giải tỏa và tái định cư cho người dân - đồng nghĩa với việc đất đai vẫn tiếp tục là một vấn đề nóng gây tranh chấp trong tương lai.

Ví dụ thứ hai về các thiết chế giúp ngăn ngừa tranh chấp là trong lĩnh vực tài chính. Các hệ

thông tin tin dụng – hiện mới bắt đầu được phát triển ở Việt Nam – có thể giúp hai bên trong giao dịch tài chính biết rõ uy tín tin dụng của bên kia, tránh được những rủi ro tranh chấp tiềm ẩn, và đồng thời tạo điều kiện cho doanh nghiệp chấp nhận những rủi ro có thể lường trước mà trong trường hợp thiếu thông tin họ sẽ không dám thực hiện. Cả hai ví dụ này – hệ thống thông tin tin dụng và địa chính – đều cho thấy thông tin có vai trò như thế nào trong việc ngăn ngừa tranh chấp phát sinh.

Nhưng khi một tranh chấp nảy sinh, các bên sẽ có những lựa chọn nào để giải quyết? Câu trả lời phụ thuộc một phần vào chính các bên tranh chấp và bản chất của tranh chấp. Pháp luật Việt Nam quy định trong một số trường hợp nhất định, các bên phải chính thức tiến hành hòa giải trước khi đưa tranh chấp ra tòa. Sau khi Pháp lệnh Hòa giải Cơ sở có hiệu lực vào năm 1998, nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm tăng cường công tác hòa giải, như tập huấn, bồi dưỡng cho các cán bộ hòa giải, tổ chức các cuộc thi hòa giải viên giỏi và nhiều hình thức khuyến khích khác. Hoạt động hòa giải cơ sở rõ ràng đã được người dân tin dùng—theo Bộ Tư pháp, từ năm 1999 đến 2008 đã có hơn 3,8 triệu vụ việc được đưa ra hòa giải với tỷ lệ hòa giải thành công lên tới 80%.<sup>51</sup>

Các nhà phân tích hoạt động hòa giải cơ sở của Việt Nam cũng lưu ý một số vấn đề. Mặc dù độc lập với hệ thống tư pháp song các hòa giải viên vẫn cần có kiến thức pháp luật tốt để có thể tư vấn cho các bên. Năng lực thực hiện hòa giải cũng không đồng đều. Ngoài ra, các bên – và kể cả cán bộ hòa giải – có thể không hiểu đúng vai trò của hòa giải viên. Trong một số trường hợp, hòa giải viên lại áp đặt ý chí của mình thay vì giúp các bên đi đến thỏa thuận tự nguyện.

Sự mâu thuẫn giữa một bên là các quy định pháp luật hướng tới việc giải quyết tranh chấp một cách hòa bình và bên kia là bản chất không thể hòa giải của nhiều tranh chấp sẽ gây ra nhiều vấn đề trong áp dụng hòa giải khi giữa hai bên tranh chấp đã tồn tại sự mất cân bằng nghiêm trọng về quyền lực. Ví dụ, trong các vụ ly hôn liên

quan đến bạo lực gia đình, việc bắt buộc hòa giải giữa hai bên có thể tạo điều kiện cho bạo hành tái diễn. Một khảo sát tiến hành năm 2008<sup>52</sup> với một diện rộng các đối tượng tham gia hòa giải cho thấy phần lớn cảm thấy có rất ít sự thiên vị về giới trong các quyết định—tuy nhiên, cá biệt tại một tỉnh 24% người được hỏi đã từng tham gia hòa giải trả lời rằng họ thấy có sự thiên vị về giới—và cũng không có nhiều người cho rằng có sự thiên vị dựa trên dân tộc hay thu nhập. Ngược lại, khá nhiều người được hỏi (14%) cho rằng người dân thường bị bất lợi khi tranh chấp với các cơ quan chính quyền địa phương. Tại một tỉnh, có tới 34% người được hỏi cho rằng có sự thiên vị như vậy.

Đối với những tranh chấp bắt buộc hòa giải, một số vấn đề thực tiễn cũng đã nảy sinh.<sup>53</sup> Trong các tranh chấp đất đai, các bên không thể khởi kiện ra tòa nếu chưa tiến hành hòa giải và có xác nhận hòa giải không thành. Nhưng nếu một bên không chịu tham gia hòa giải thì việc hòa giải vẫn bị coi là chưa được thực hiện. Vì vậy, một bên có thể cố tình kéo dài vụ việc vô thời hạn bằng cách đơn giản là không chịu tham gia hòa giải, khiến bên kia cũng không thể khởi kiện ra tòa.

Vấn đề thứ hai mang tính đặc thù đối với các tranh chấp lao động. Đối với những tranh chấp này, việc từ chối tham gia hòa giải không có nghĩa là vụ việc sẽ được coi là chưa hòa giải, vì vậy vấn đề lại không giống như trong tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, một vấn đề khác lại nảy sinh. Thời hiệu luật định cho việc khởi kiện tranh chấp lao động là trong vòng 6 tháng kể từ ngày phát sinh sự kiện pháp lý (ví dụ, từ ngày chấm dứt hợp đồng lao động), trong khi việc hòa giải đã tốn mất khá nhiều thời gian. Nếu việc hòa giải được tiến hành sau năm tháng kể từ khi phát sinh tranh chấp, việc khởi kiện ra tòa sẽ rất khó khăn.

Một vấn đề rõ nét nữa có liên quan đến thành viên và vai trò của hội đồng hòa giải. Chủ tịch hội đồng hòa giải cấp xã là chủ tịch hoặc phó chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã. Nếu một người dân hoặc doanh nghiệp có tranh chấp với chính quyền – ví dụ liên quan đến quyết định giải tỏa bắt buộc – thì cơ cấu này đã tiềm ẩn sự xung đột

### Hộp 5.1. Văn hóa và các giá trị pháp luật

Tục ngữ Việt Nam có câu “phép vua thua lệ làng”. Câu tục ngữ toát lên hàm ý về suy nghĩ, thái độ của người dân đối với pháp luật của chính quyền (trung ương), và cho thấy tâm lý phản kháng, bất tuân pháp luật cũng như e ngại không muốn sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức (tức tòa án). Điều này là bởi vì khái niệm “phép vua” vốn gắn liền với pháp luật cai trị của nhà nước ngoại bang trong suốt hơn hai nghìn năm, và đã tạo nên lối sống không theo pháp luật trong tâm thức người dân cho đến ngày nay.\*

Văn hóa Việt Nam là sự pha trộn phong phú giữa Khổng giáo và Phật giáo. Đặc biệt các giá trị Khổng giáo từ Trung Quốc có ảnh hưởng sâu sắc đến suy nghĩ và tập quán của một bộ phận lớn dân chúng. Khổng giáo đề cao luân thường đạo lý (đức trị đối lập với pháp trị, tình đối lập với lý) và tôn ti trật tự trong xã hội. Luật không quan trọng bằng đạo đức và lễ#.

Phạm Duy Nghĩa cho rằng Việt Nam có “văn hóa pháp luật kiểu nông dân”. Trong một khoảng thời gian dài người dân đã không cần biết đến pháp luật; họ luôn cố gắng tránh sự đối đầu và hành xử theo cách mà họ thấy là phù hợp và ‘hợp thời’. Nếu có vấn đề cần giải quyết, quyết định phải được đưa ra trên cơ sở thông nhất ý kiến tập thể, đi đến đồng thuận. Ở Việt Nam vẫn tồn tại sự gắn kết xã hội ở mức độ cao, truyền thống văn hóa (làng xã) vững chắc với ý thức hợp tác.

\* Nguyễn Đức Lam, “Quản lý bằng pháp luật: Trở ngại từ phía người dân” (Tạp chí Nhà Quản lý, số 11, tháng 5/ 2004). # Phạm Duy Nghĩa (2000) “Pháp luật thương mại Việt Nam trước thách thức của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế”, Nhà nước và Pháp luật, (6):9. (Lấy từ bài tham luận của John Gillespie “Extra-Constitutional Lawmaking: Vietnam’s Unacknowledged Legislators” tại Hội thảo Văn hóa Pháp luật Việt Nam, 2003).

lợi ích. Vì thành phần của hội đồng hòa giải còn bao gồm “cán bộ tư pháp, cán bộ địa chính, công an và đại diện Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên”, dường như nguy cơ xung đột lợi ích là rất cao. Nguy cơ sẽ càng phức tạp nếu tranh chấp có liên quan đến một cán bộ hòa giải. Với hơn 615,000 cán bộ hòa giải trên toàn quốc, điều này cũng không phải là hiếm xảy ra.

Với những ưu, nhược điểm của hòa giải cơ sở như vậy, có những tranh chấp của người dân và doanh nghiệp sẽ chỉ giải quyết được bởi một cơ quan quyền lực cao hơn. Giải quyết các tranh chấp này một cách hiệu quả và công bằng là vai trò cơ bản của tòa án.

Tòa án ở Việt Nam không được sử dụng nhiều như ở các quốc gia khác. Trong một khảo sát so sánh 34 quốc gia – chủ yếu là các nước trong thời kỳ chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường thuộc Trung Âu, Đông Âu và Liên bang Xô-viết cũ – Việt Nam là một trong những nước có chưa đầy 10% doanh nghiệp đã sử dụng tòa án để giải quyết tranh chấp trong vòng 3 năm trước cuộc khảo sát.<sup>54</sup> Tâm lý e ngại sử dụng tòa án còn phổ biến hơn đối với người

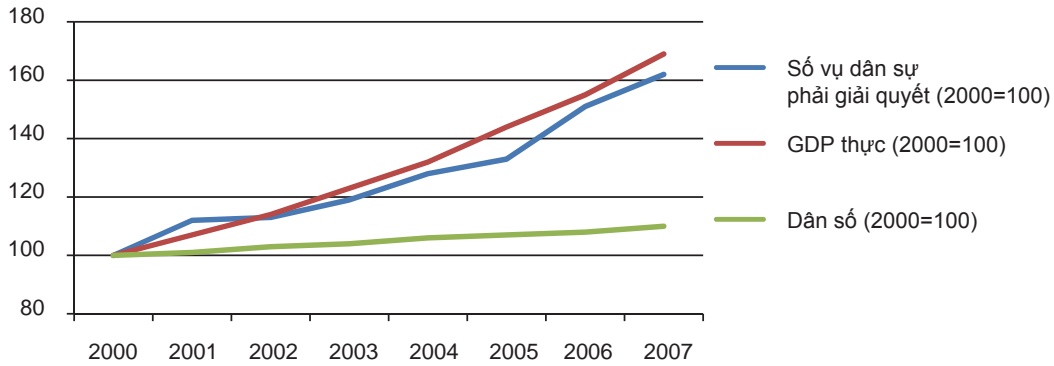
dân thường. Trong hơn 9.000 đối tượng điều tra trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS 2008, chỉ có 1% đã từng sử dụng tòa án trong vòng hai năm trước cuộc khảo sát. Mặc dù các nguyên nhân rất đa dạng, song có thể lý giải một phần bởi yếu tố văn hóa – như được thể hiện trong Hộp 5.1.

Mặc dù số liệu thống kê cho thấy tòa án không thường xuyên được sử dụng để giải quyết nhiều loại tranh chấp – từ các tranh chấp hành chính với cơ quan nhà nước đến các tranh chấp thương mại – điều này không có nghĩa tòa án là lĩnh vực cải cách ít được ưu tiên. Ngược lại, khi xã hội ngày càng phân quyền, người dân đòi hỏi cao hơn ở bộ máy nhà nước, hoạt động kinh tế ngày càng phát triển, thì tòa án phải đối mặt với sức ép ngày một tăng trong việc thực thi công lý công bằng và hiệu quả. Trên thực tế, khối lượng vụ việc ở tòa án tăng theo tốc độ tăng trưởng kinh tế, chứ không phải tốc độ tăng dân số, như được thể hiện trong Hình 5.4.

Nếu người dân và doanh nghiệp không tìm đến tòa án thì họ giải quyết các tranh chấp của mình bằng con đường nào? Khảo sát PCI có thể giúp

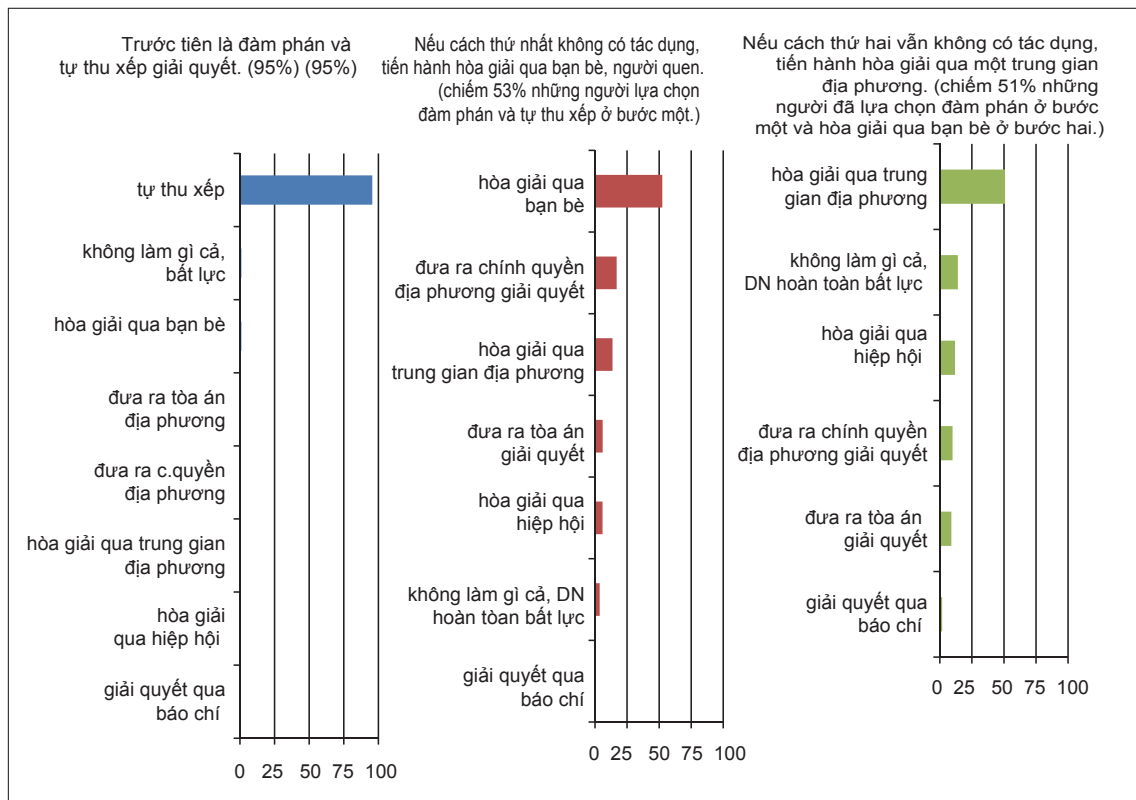


**Hình 5.4. Kinh tế phát triển, áp lực với tòa án gia tăng**



Nguồn: Tự ước tính dựa trên số liệu của Bộ Tư pháp và Tổng cục Thống kê.

**Hình 5.5. Các cách thức giải quyết tranh chấp kinh doanh**



Nguồn: Tự ước tính dựa trên Khảo sát Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh (PCI) 2008 tiến hành bởi VCCI-VNCCI.

trả lời câu hỏi này. Phiếu khảo sát yêu cầu doanh nghiệp nêu lên những loại tranh chấp mà họ gặp phải nhiều nhất và sau đó liệt kê ba phương thức giải quyết tranh chấp mà họ thường sử dụng nhất. (Hình 5.5.) Với các tranh chấp kinh doanh, đại đa số lựa chọn giải pháp đầu tiên là tự đàm phán, dàn xếp. Chỉ có 0,7% nói rằng giải pháp đầu tiên của họ là đưa ra tòa án giải quyết, thậm chí còn ít hơn con số 1,1% lựa chọn câu trả lời “không làm gì cả, doanh nghiệp hoàn toàn bất lực.”

Trong số những doanh nghiệp lựa chọn giải pháp đầu tiên là đàm phán, tự dàn xếp, phần lớn lựa chọn giải pháp kế tiếp là hòa giải qua bạn bè hoặc người thân. Chỉ 6% chọn đưa tranh chấp ra tòa án, và 17% chọn đưa tranh chấp ra chính quyền địa phương. Cuối cùng, trong nhóm doanh nghiệp chọn giải pháp một là tự dàn xếp và giải pháp hai là hòa giải qua bạn bè, phần đông tiếp tục lựa chọn giải pháp thứ ba là hòa giải qua người trung gian ở địa phương. Chỉ có 9% lựa chọn đưa ra tòa án, ít hơn con số 14% lựa chọn không làm gì cả. Nhìn chung, trong số những doanh nghiệp có tranh chấp phổ biến nhất là tranh chấp kinh doanh, chỉ 12% lựa chọn tòa án là một trong ba cách thức giải quyết tranh chấp mà họ thường sử dụng.

Vì sao người dân và doanh nghiệp ít khi đưa tranh chấp của họ ra tòa án giải quyết? Rất dễ suy đoán nguyên nhân là do thiếu lòng tin vào tòa án, và trên thực tế đó chính là một phần nguyên nhân. Khi được hỏi liệu doanh nghiệp có đồng ý với nhận định rằng họ tin tưởng hệ thống pháp luật sẽ bảo vệ hợp đồng và các quyền tài sản của họ trong các tranh chấp liên quan đến hoạt động kinh doanh, chỉ có 20% doanh nghiệp trả lời không đồng ý. Nhưng mặt khác, chỉ có 10% lựa chọn hoàn toàn đồng ý – điều này cho thấy vẫn còn rất nhiều việc phải cải thiện. Ngoài ra, những doanh nghiệp lựa chọn câu trả lời hoàn toàn không đồng ý là những doanh nghiệp có quy mô lớn – có thể là do các doanh nghiệp lớn thường có những mối quan hệ thương mại phức tạp hơn.

Đối với người dân, bức tranh có phần phức tạp hơn do rất ít người được hỏi đã từng có kinh nghiệm giải quyết vụ việc với tòa án. Kết quả

khảo sát trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS cho thấy trong số những người trả lời rằng họ sẽ không đưa tranh chấp ra tòa án ngay cả khi cần thiết, phần lớn đều bày tỏ lo ngại về chất lượng xét xử. Tuy nhiên, trong số những người trả lời rằng họ đã từng giải quyết tranh chấp tại tòa, số người hài lòng với chất lượng xét xử lại lớn hơn số người không hài lòng. Mặc dù vậy, cũng giống như khảo sát với doanh nghiệp, chưa đến một nửa số người được hỏi trả lời rằng họ hài lòng với việc giải quyết tại tòa án. Tương tự, trả lời câu hỏi về mức độ tin tưởng của họ đối với tòa án, chỉ một phần ba số người được hỏi nói rằng họ tin tưởng vào tòa án, trong khi đa số không chắc chắn về điều này.

Một lý do nữa để tránh chủ quan là tình hình không có xu hướng cải thiện. Nếu tập trung vào những doanh nghiệp đã tham gia khảo sát PCI trong nhiều năm, tỷ lệ doanh nghiệp tin rằng hệ thống pháp luật sẽ bảo vệ các quyền của họ không tăng, mà thậm chí còn giảm nhẹ. Mặc dù người dân tham gia khảo sát VHLSS có vẻ đánh giá tích cực hơn đối với những tiến bộ trong tòa án—khoảng ba phần tư cho rằng đã có những cải thiện nhất định—sự lạc quan đó cần được xem xét một cách thận trọng bởi thực tế chỉ có 1% trong số họ đã từng có tranh chấp giải quyết tại tòa án trong vòng hai năm trước khảo sát. Trên thực tế, những người đã từng giải quyết tranh chấp tại tòa lại tỏ ra ít lạc quan hơn nhiều về sự cải thiện trong hệ thống tòa án.

Tóm lại, tòa án ít được sử dụng cho việc giải quyết tranh chấp; cả doanh nghiệp lẫn người dân dường như chưa có đủ sự tin tưởng cần thiết để gửi gắm vụ việc của mình cho tòa án giải quyết. Các mối quan hệ thị trường ngày càng tăng – cộng với quy định pháp luật thiếu rõ ràng và hiệu biết pháp luật còn nghèo nàn – sẽ làm tăng nhanh số vụ tranh chấp. Vì vậy, thách thức đặt ra là rất lớn – phải tăng cường niềm tin đối với tòa án để giải quyết các tranh chấp độc lập và hiệu quả, và nâng cao năng lực để giải quyết khối lượng vụ việc ngày càng tăng.

Dĩ nhiên Việt Nam không phải là quốc gia đầu tiên phải đối mặt với những thách thức này. Đối

**Hộp 5.2. Độc lập gắn với trách nhiệm giải trình — kinh nghiệm của các quốc gia chuyển đổi khác**

Một nghiên cứu cải cách tư pháp tại các nước Trung Âu, Đông Âu và Liên bang Xô-viết cũ đã nhận định rằng không dễ để giải quyết mối quan hệ giữa yêu cầu độc lập xét xử và đòi hỏi về tính trách nhiệm giải trình để tòa án có thể trở thành cơ quan cầm cân nảy mực đáng tin cậy. Những cải cách tư pháp quan trọng của những nước này trong thập kỷ 1990 tập trung vào các vấn đề cơ cấu cần thiết để củng cố vai trò của tòa án là một nhánh quyền lực nhà nước độc lập và bình đẳng với những nhánh còn lại, phù hợp với tinh thần của các hiến pháp mới hoặc sửa đổi của những nước này. Một phần nhờ vào sự chú trọng này mà trong những năm đầu của cải cách vấn đề độc lập xét xử đã đạt được khá nhiều tiến bộ so với các yếu tố kỹ thuật khác, như quản lý tòa án. Cơ chế đảm bảo độc lập xét xử được tăng cường qua những cải thiện trong quyền miễn tố và nhiệm kỳ cho các thẩm phán, nhưng những vấn đề về quản lý tòa án và minh bạch – như quản lý hồ sơ, quản lý vụ việc và công khai các quyết định của tòa án – lại không được cải thiện nhiều. Quản lý tòa án đã và đang là trọng tâm cải cách ở nhiều nước trên thế giới – ví dụ tăng cường cơ chế quản lý vụ việc cũng như quản lý các nguồn lực của tòa án – nhưng trong thời gian cải cách ban đầu ở các nước đang chuyển đổi, vấn đề này không phải là ưu tiên hàng đầu.

Một dấu hiệu quan trọng của hệ thống tòa án độc lập và vô tư là người dân và doanh nghiệp có thể kiện ra tòa các quyết định của chính quyền. Dưới thời kỳ xã hội chủ nghĩa, hệ thống tư pháp của những nước này hướng tới việc bảo vệ các quyền của nhà nước. Khi bắt đầu chuyển đổi, ý tưởng kiện một quyết định của chính quyền ra tòa vẫn là quá xa vời với rất nhiều người. Đến cuối những năm 1990 – sau một thập kỷ cải cách – người dân không còn quá lạ lẫm với ý tưởng đó nữa, nhưng ở nhiều nước công chúng vẫn chẳng mấy tin tưởng vào khả năng người dân hoặc tòa án có thể lật ngược lại quyết định của chính quyền thông qua quy trình tố tụng. Các khảo sát cho thấy các mức độ tin tưởng khác nhau đối với khả năng thành công của doanh nghiệp khi kiện chính quyền ra tòa. Kết quả đánh giá chung về tính vô tư, không thiên vị của hệ thống tòa án trong các khiếu kiện liên quan đến chính quyền cho thấy các nước đã gia nhập EU làm tốt hơn những nước chưa gia nhập. Nói cách khác, chưa có bằng chứng cho thấy các nước trong thời kỳ chuyển đổi đã hội tụ hay “theo kịp” với các nước trong EU về khía cạnh này của hoạt động tòa án.

Rõ ràng những nỗ lực tập trung cải cách cơ chế để đảm bảo tính độc lập trong xét xử mới chỉ được coi là thành công phần nào, và ở một số nước chuyển đổi, tòa án vẫn chịu ảnh hưởng chính trị trong vấn đề bổ nhiệm và kỷ luật thẩm phán. Phần lớn tòa án hầu như không có tác động gì đến việc phân bổ ngân sách và hầu như không được kiểm soát việc sử dụng ngân sách đó. Báo cáo cũng lập luận rằng có hai việc cần làm để đảm bảo sự độc lập của tòa án (i) loại bỏ ảnh hưởng chính trị đến việc tuyển dụng, bổ nhiệm, đề bạt hoặc bãi miễn thẩm phán (những điều này thường thuộc phạm vi quyền hạn của các hội đồng thẩm phán); và (ii) tạo điều kiện để tòa án được chủ động và tự quyết hơn nữa trong việc sử dụng nguồn lực và quản lý hành chính tòa án. (Ví dụ, tòa án ở Macedonia được quyền quản lý ngân sách từ đầu năm 2004). Sẽ cần thêm nhiều thời gian, công sức cũng như nguồn lực để các quốc gia này có thể xây dựng được một hệ thống tòa án không chịu tác động của thế lực chính trị, có khả năng tự quản lý nguồn nhân lực và tài lực, có khả năng hạn chế tham nhũng trong hàng ngũ cán bộ thông qua cơ chế tự quản cũng như truy tố hiệu quả.

*Nguồn:* James H. Anderson, David S. Bernstein, và Cheryl W. Gray. 2005. Hệ thống tư pháp ở các nền kinh tế chuyển đổi - Đánh giá quá khứ, hướng tới tương lai. Ngân hàng Thế giới.

với các quốc gia trong thời kỳ chuyển đổi, một trong những công cuộc cải cách quản trị nhà nước khó khăn nhất là làm sao để tăng cường sự độc lập cho tòa án đồng thời xây dựng cơ chế giải trình trách nhiệm. Đây là một thách thức to lớn bởi, về bản chất, sự độc lập của tòa án đòi hỏi loại bỏ một số quyền kiểm soát của nhánh hành pháp. Loại bỏ cơ chế ràng buộc trách nhiệm thông qua quyền lực hành chính chỉ mới là một phần của công việc; phần tiếp theo là tạo ra một cơ chế

ràng buộc trách nhiệm mới trong nội bộ để thay thế cho cơ chế cũ. Nếu không chuẩn bị kỹ càng, những ích lợi từ một hệ thống tòa án độc lập lại bị vô hiệu hóa bởi không có cơ chế giải trình. Do đó, xây dựng các cơ chế ràng buộc trách nhiệm giải trình kèm theo một hệ thống tòa án độc lập là nhân tố thiết yếu của cải cách tư pháp.

Một khảo sát thẩm phán do UNDP tài trợ tiến hành năm 2007 cho thấy mức độ nghiêm trọng

của vấn đề độc lập xét xử ở Việt Nam. Khảo sát cho thấy các thẩm phán thường tham khảo ý kiến tòa án cấp trên và thậm chí chính quyền địa phương khi quyết định một vụ việc. Hai phần ba thẩm phán được hỏi trả lời rằng họ có cân nhắc ý kiến của tòa án cấp trên hoặc của lãnh đạo tòa án khi quyết định vụ việc, trong khi 26% nói rằng họ có cân nhắc ý kiến của chính quyền địa phương.

Giữa hệ thống kinh tế và hành chính ngày càng phân quyền sâu sắc của Việt Nam và hệ thống tòa án còn tồn tại mối quan hệ hết sức phức tạp. Một mặt, tăng quyền tự chủ kinh tế làm tăng khối lượng công việc đối với tòa án vì các tranh chấp được đưa ra giải quyết tại tòa án nhiều hơn. Mặt khác, chức năng giải quyết tranh chấp cũng từng bước được chuyển giao từ các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương sang cho hệ thống tòa án. Kể từ khi bắt đầu đổi mới, tòa án đã dần dần được tăng thẩm quyền giải quyết đối với nhiều loại tranh chấp. Pháp lệnh Thủ tục Giải quyết các Vụ Án Dân sự năm 1989 lần đầu tiên quy định một cách hệ thống các thủ tục tố tụng dân sự và trao quyền cho tòa án giải quyết các vụ án dân sự của các cá nhân và pháp nhân để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Qua nhiều năm, thẩm quyền của tòa án mở rộng sang các vụ án kinh tế (1993), án lao động (1994), án hành chính (1998), việc dân sự (2004), v.v... Một phần chức năng giải quyết tranh chấp không được chuyển giao cho tòa án, mà cho các thiết chế khác như trọng tài, hòa giải, v.v... Tuy nhiên, nhìn chung tòa án Việt Nam vẫn không hoàn toàn độc lập theo như cách hiểu phương Tây. Hiến pháp Việt Nam quy định quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp. Như vậy, điểm mấu chốt là sự phân công giữa ba quyền, chứ không phải phân chia quyền lực để đối trọng lẫn nhau.

Nhận thức được sự cần thiết phải “xây dựng một nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý ...”, tháng 6/2005 Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 49 đề ra các mục tiêu, quan điểm và nhiệm vụ của Chiến

lược Cải cách Tư pháp (CLCCTP) đến năm 2020. CLCCTP 2020 hướng tới việc tăng cường sự độc lập trong tòa án và tổ chức lại hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, độc lập với các cấp chính quyền hành chính, tiếp nối định hướng đã đặt ra từ vài năm trước. Từ năm 2002, việc quản lý các tòa án cấp quận/huyện đã được chuyển từ Bộ Tư pháp sang Tòa án Nhân dân Tối cao. Bên cạnh đó, Quốc hội được yêu cầu tăng cường vai trò giám sát đối với tòa án, và Ủy ban Tư pháp đã được thành lập để đảm nhận vai trò này.

Nhìn chung Chiến lược cải cách tư pháp (CLCCTP) 2020 thừa nhận sự cần thiết phải phân quyền giám sát đối với tòa án nhưng cũng nhấn mạnh vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng trong chỉ đạo đường lối đối với hoạt động tòa án. Tuy nhiên, khó có thể duy trì được mối quan hệ giữa vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng và hệ thống tòa án được tổ chức lại. Điều này đã được chỉ ra bởi Chánh án Trương Hòa Bình trong một bài viết đăng trên Tạp chí Vietnam Law and Legal Forum.<sup>55</sup> Khi phân tích vấn đề có nên gộp một vài tòa án tỉnh thành một tòa án phúc thẩm hay không, tác giả viết “Nếu gộp hai, ba tòa tỉnh thành một tòa phúc thẩm thì nguồn nhân lực và vật lực sẽ tập trung hơn. Nhưng sẽ khó xác định được Đảng ủy của tỉnh nào sẽ lãnh đạo và chỉ đạo tòa phúc thẩm, cũng như Hội đồng Nhân dân của tỉnh nào sẽ giám sát hoạt động của tòa.”

Không ở đâu xung đột giữa việc phân quyền và trách nhiệm giải trình lại rõ ràng hơn ở hệ thống tư pháp. Đối với trách nhiệm giải trình về chất lượng các phán xét, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đóng một vai trò quan trọng. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có quyền tham dự tất cả các phiên xét xử và có quyền kháng cáo lại quyết định của tòa án. Do ý kiến của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có thể có tác động quan trọng đối với sự nghiệp của một thẩm phán, ý kiến của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thường được tiếp thu. CLCCTP 2020 có kế hoạch nghiên cứu việc chuyển đổi Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thành một thể chế chỉ có các chức năng kiểm sát và việc chuyển đổi này có thể giảm đi những can thiệp vào quá trình ra phán quyết của tòa án. Một thể chế thứ hai đóng vai trò giám sát đối với

ngành tư pháp là Quốc hội. Quốc hội có thể yêu cầu tòa án báo cáo và đặt câu hỏi đối với Chánh án. Vai trò giám sát của Quốc hội đối với ngành Tư pháp được củng cố năm 2007 với việc tạo ra một ban chuyên trách về các về tư pháp.

Các thẩm phán cũng có thể bị kỷ luật cá nhân đối với những quyết định có vẻ như không có căn cứ. Các hình thức kỷ luật có thể bao gồm quyết định buộc thôi việc đối với thẩm phán mà các thẩm phán sẽ không có quyền phản kháng lại các quyết định này, hay cũng có thể là các hình thức phạt theo Luật Hình sự khi một thẩm phán đưa ra những quyết định phi pháp. Hơn nữa, một thẩm phán cũng có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý về tài chính nếu như đưa ra phán quyết hoặc quyết định sai gây tổn thất cho một công dân trong tổ tụng hành chính, dân sự và hình sự. Rủi ro này cũng có thể góp phần vào việc thẩm phán ‘xin ý kiến chỉ đạo từ trên’ trước khi ra các phán quyết.<sup>56</sup>

Vậy tòa án phải làm gì để thiết lập cơ chế giải trình trách nhiệm đi liền với độc lập xét xử? Một chủ đề xuyên suốt Báo cáo Phát triển Việt Nam này là vai trò của thông tin trong việc thiết lập cơ chế trách nhiệm giải trình – và tòa án cũng không phải là ngoại lệ. Mặc dù việc công bố bản án đã đạt được một số tiến bộ, nhưng điều này mới chỉ dừng lại ở việc đăng tải trên trang thông tin điện tử một số bản án của tòa cấp cao. Nhìn chung, tính minh bạch của các bản án còn thấp, tương tự như vậy đối với việc phân tích, lập luận để ra bản án. CLCCTP 2020 – ban hành năm 2005 – đặt ra vấn đề mở rộng việc xuất bản các bản án, và – trên thực tế – điều này sẽ nâng cao trách nhiệm của các thẩm phán trong việc đưa ra những bản án công bằng và thể hiện tính chuyên nghiệp. Tương tự, mặc dù các vụ án dân sự và hình sự (trừ một số trường hợp ngoại lệ) phải được xét xử công khai và công chúng được tự do tham dự, nhưng trên thực tế số ngoại lệ lại khá nhiều.

Việc xuất bản các bản án có thể giúp làm rõ những trường hợp mà bản án có sai sót hoặc không phù hợp với thực tế; nhưng trong một số trường hợp thẩm phán có rất ít cơ sở để ra quyết định. Hiện

nay chưa có cơ chế rõ ràng để phân xử về ý nghĩa của luật định. Vấn đề bảo hiến đã được thông qua tại Đại hội Đảng 2006, và cũng được thể hiện trong CLCCTP 2020; sự cần thiết phải tăng cường hơn nữa tính thống nhất trong quy định pháp luật cũng đã được thừa nhận trong báo cáo của Việt Nam hồi tháng 5/2009 tại Đợt Kiểm điểm Định kỳ Toàn cầu về Nhân quyền. Hiện tại, tòa án không có vai trò diễn giải pháp luật. Mặc dù Bộ Tư pháp có chức năng hậu kiểm các văn bản quy phạm pháp luật sau khi chúng đã được ban hành—một cách làm khác với thông lệ quốc tế—song cơ quan này chỉ kiểm tra được một số, chứ không phải toàn bộ các văn bản pháp luật đã được ban hành. Rất nhiều quốc gia giải quyết vấn đề luật pháp thiếu thống nhất bằng công tác tiền kiểm các dự thảo văn bản pháp luật trước khi ban hành, cũng như thiết lập các cơ chế khắc phục sự thiếu thống nhất trong các văn bản luật hoặc đình chỉ thi hành khi phát hiện.

Án lệ có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các thẩm phán diễn giải luật – mặc dù khái niệm án lệ thường gắn với hệ thống thông luật, nhưng ngay cả hệ thống dân luật cũng đòi hỏi các bản án phải đảm bảo tính thống nhất, cả về thời gian lẫn không gian, vì vậy không thể coi án lệ là khái niệm thuộc thông lệ mà thôi. Trên thực tế, các nghị quyết của Tòa án Nhân dân Tối cao cũng mang tính chất diễn giải pháp luật, mặc dù chúng thường được gọi là các hướng dẫn áp dụng pháp luật.

Có thể tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua một hệ thống dữ liệu tư pháp minh bạch hơn. Mặc dù tòa án thu thập và tổng hợp số liệu thống kê, nhưng những số liệu này không được công bố. Khó khăn trong việc lấy số liệu thống kê cơ bản khiến người ngoài khó có thể đánh giá chắc chắn về hoạt động của tòa án, và bản thân tòa án cũng không biết rõ nên sử dụng các thống kê đó cho mục đích quản lý như thế nào.

CLCCTP 2020 tuyên bố một nguyên tắc cơ bản rằng “các cơ quan tư pháp, hỗ trợ tư pháp phải đặt dưới sự giám sát của các cơ quan dân cử và nhân dân.” Không có sự minh bạch trong các bản án, phiên tòa và số liệu thống kê tòa án, người



dân sẽ gặp khó khăn trong việc thực hiện vai trò giám sát thiết yếu này. Đã có những bước đi tích cực để thực hiện đường lối này—Tòa án Nhân dân Tối cao đã chỉ định một ban biên tập cho việc xuất bản bản án, với hy vọng tiến tới việc xuất bản có hệ thống các bản án.

Tăng cường tính độc lập của tòa án là vấn đề nói dễ hơn làm. Tuy nhiên, có một vài bước đi có thể khiến các tòa án trở nên độc lập hơn. Thứ nhất, nhiệm kỳ thẩm phán hiện nay chỉ là năm năm. Ở nhiều nước các thẩm phán thường có nhiệm kỳ suốt đời để đảm bảo các thẩm phán xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật—các trường hợp ngoại lệ được quy định hết sức cụ thể, và quy trình khiếu nại ở chừng mực nhất định bảo vệ các thẩm phán khỏi việc bãi miễn trên cơ sở năng lực yếu kém. Nhiệm kỳ suốt đời có thể chưa phù hợp với Việt Nam hiện nay, nhưng ít nhất việc kéo dài nhiệm kỳ hơn năm năm cũng có thể giúp tăng cường sự độc lập của các thẩm phán và uy tín của các tòa án.

Thứ hai, ngân sách cho tòa án ở nhiều nước được quy định trực tiếp bởi cơ quan lập pháp trung ương. Điều này hạn chế khả năng của cơ quan hành pháp dùng ngân sách để gây ảnh hưởng với tòa án. Theo CLCCTP 2020, ngân sách cho tòa án sẽ được tăng dần—các cơ chế để xác định ngân sách cũng có thể sử dụng biện pháp giám sát nhất định.

Một vấn đề nữa trong cải cách tư pháp có liên quan đến tất cả các bên là thủ tục tố tụng. Việc tăng cường tranh tụng được coi là đem lại nhiều lợi ích; vì thế, CLCCTP 2020 đã xác định tranh tụng là khâu “đột phá”. Tuy nhiên, khái niệm tranh tụng trong hệ thống dân luật không hẳn có cùng ý nghĩa như trong hệ thống thông luật — trong hệ thống thông luật, các bên của phiên tòa hoàn toàn chịu trách nhiệm trình bày lập luận của mình. Trong bối cảnh Việt Nam, việc đẩy mạnh tranh tụng tại tòa là bước tiến nhằm tăng cường quyền con người, để các thẩm phán thực sự trở thành người đứng giữa phân xử chứ không phải một bên tham gia vào vụ việc, qua đó tăng cường nguyên tắc suy đoán vô tội và các quyền con người cơ bản khác.

Bộ luật Tố tụng Dân sự 2005 đã đưa tranh tụng vào thủ tục tố tụng dân sự; nhưng thực tế triển khai lại chưa đáp ứng được các yêu cầu trong Bộ luật. Để hiểu rõ hơn những thách thức của việc thực thi các quy định này, một nghiên cứu thí điểm đang được tiến hành tại tỉnh Bắc Ninh. Tòa án Nhân dân Tối cao và các tòa án của Bắc Ninh hợp tác với JICA để xác định những vướng mắc mà thẩm phán và người tham gia tố tụng gặp phải trong việc áp dụng tranh tụng trong dân sự và đưa ra các giải pháp khắc phục. Bên cạnh những hướng dẫn chi tiết hơn từ Tòa án Nhân dân Tối cao cho các tòa, giải pháp có thể bao

**Bảng 5.1. Thi hành án dân sự**

	2006	2007	2008
Số vụ việc dân sự phải thi hành án	602,059	648,266	664,047
Số vụ việc dân sự đủ điều kiện thi hành án	380,850	399,722	425,631
Số vụ việc dân sự đã thi hành án xong	270,967	302,432	336,408
Tỷ lệ vụ việc đã thi hành xong trong tổng số vụ việc phải thi hành án	45.0%	46.7%	50.7%
Tỷ lệ vụ việc đã thi hành xong trong tổng số vụ việc đủ điều kiện thi hành án	71.2%	75.7%	79.0%
Tỷ lệ vụ việc đủ điều kiện thi hành trong tổng số vụ việc phải thi hành án	63.3%	61.7%	64.1%

*Nguồn:* Bộ Tư pháp.

gồm cả việc sửa đổi những quy định liên quan trong Bộ luật Tố tụng Dân sự trong tương lai.

Hợp tác tương tự cũng đang diễn ra trong tố tụng hình sự. Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao – với sự hỗ trợ của JICA – đang nghiên cứu vấn đề tăng cường vai trò của người tham gia tố tụng, đặc biệt là bị cáo, trong quá trình tố tụng, qua đó đảm bảo quyền của bị cáo được xét xử công bằng bởi một hội đồng xét xử không thiên vị. Tranh tụng nên được áp dụng đến mức độ nào trong tố tụng hình sự – hay nói cách khác, tòa án nên đóng vai trò người xét xử vô tư ở mức độ như thế nào – đây vẫn là câu hỏi đang được các cơ quan hữu quan cân nhắc. Khi Viện Kiểm sát Nhân dân và các tổ chức đã xác định được những thay đổi cần thiết trong thủ tục tố tụng hiện nay để đạt được mục đích này, có thể sẽ phải sửa đổi một số quy định liên quan trong Bộ luật Tố tụng Hình sự.

Cuối cùng, sự tin tưởng vào hệ thống tòa án không chỉ phụ thuộc vào việc xét xử công bằng và hiệu quả, mà còn phụ thuộc vào tình hình thi hành các bản án, quyết định của tòa án. Lĩnh vực này đang có những tiến bộ thực sự—những cải cách gần đây đã giúp hoạt động thi hành án độc lập hơn so với chính quyền địa phương và hiệu quả hơn. Mặc dù số lượng án phải thi hành ngày một tăng, tỷ lệ án đã thi hành cũng tăng trong những năm gần đây. Luật Thi hành án Dân sự 2008 nâng cao hơn nữa trách nhiệm của hệ thống tổ chức thi hành án dân sự, với việc tăng cường các cơ chế giám sát, khiếu nại, tố cáo trong thi hành án, hoàn thiện các quy trình, thủ tục thi hành án, quy định bồi thường thiệt hại trong trường hợp thi hành án trái pháp luật. Điều quan trọng là những rào cản đối với việc thi hành án chủ động đã được giảm bớt. Mặc dù hệ thống thi hành án dân sự đã được củng cố rõ rệt, song việc tạo điều kiện cho chế định thừa phát lại tham gia thi hành án dân sự có thể giúp cải thiện hơn nữa sự tin tưởng đối với tòa án. Trên thực tế, việc thí điểm “xã hội hóa” công tác thi hành án dân sự - cho phép tư nhân tham gia và thu phí - ở thành phố Hồ Chí Minh là những thử nghiệm cần thiết để thấy được tác dụng hoặc hạn chế của việc phân cấp quản lý.

### *Các tranh chấp hành chính*

Liên quan mật thiết đến vấn đề độc lập xét xử là hệ thống giải quyết các khiếu kiện hành chính. Mặc dù tranh chấp hành chính không phổ biến như tranh chấp kinh doanh, nhưng một số lượng không nhỏ doanh nghiệp cũng gặp phải các tranh chấp với cơ quan chính quyền hoặc cán bộ quản lý nhà nước ở địa phương. Trong khảo sát PCI 2008, 31% doanh nghiệp trả lời rằng tranh chấp với cơ quan/cán bộ quản lý nhà nước hoặc thanh tra là một trong ba loại tranh chấp mà họ thường gặp phải nhất. Điều đáng nói là phần đông doanh nghiệp không muốn đưa những tranh chấp loại này ra tòa giải quyết. Trong số 486 doanh nghiệp trả lời rằng tranh chấp hành chính là tranh chấp mà họ hay gặp phải nhất, chỉ có 13% chọn tòa án là một trong ba cách thức giải quyết chủ yếu.

Tòa án được trao thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính từ năm 1996 nhưng số vụ án hành chính được thụ lý và xét xử bởi tòa án vẫn ở mức hạn chế—trong 9 tháng đầu năm 2008, chỉ có chưa đến 7,000 vụ án hành chính được giải quyết bởi tòa án các cấp; ở nhiều tỉnh, số vụ án hành chính còn ít hơn 10. Riêng thành phố Hồ Chí Minh chiếm tới 35% tổng số án hành chính trên cả nước. Tuy nhiên, những con số này cũng cho thấy tình hình đã cải thiện đáng kể so với những năm trước—năm 1998 chỉ có chưa đầy 300 vụ án hành chính được giải quyết bởi hệ thống tòa án trên cả nước.<sup>57</sup>

Có một số nguyên nhân giải thích con số khiêm tốn này. Như đã phân tích trong Chương 3, tòa án chỉ thụ lý vụ án hành chính nếu trước đó khiếu nại đã được tiến hành một lần tại cơ quan hành chính. Ngoài ra, không phải mọi vụ việc hành chính đều có thể được khởi kiện ra tòa; các vụ liên quan đến đất đai sẽ không thể khởi kiện ra tòa nếu đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai bởi chính quyền tỉnh. Tất cả những biện pháp này không chỉ hạn chế khả năng tiếp cận tòa án để giải quyết tranh chấp hành chính mà còn làm cho cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trở nên thiếu vô tư, khách quan.

Các nguyên nhân khác có liên quan đến năng lực của tòa án và quy định về việc giải quyết các vụ án hành chính. Các vụ án hành chính thường rất phức tạp, nhưng năng lực xét xử của nhiều thẩm phán vẫn còn rất hạn chế. Khi xét xử các vụ án hành chính, tòa án chỉ được xem xét tính hợp pháp – chứ không phải tính hợp lý – của các quyết định và hành vi hành chính. Ngoài ra, các tòa hành chính không có quyền hủy các quyết định hành chính, điều này khiến tòa khó ra phán quyết để xử lý các quyết định hành chính trái luật.

Kết quả điều tra trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS 2008 cho thấy có rất nhiều tồn tại trong thực tiễn giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay: một phần ba số hộ gia đình đã từng có khiếu kiện hành chính nói rằng việc tìm hiểu thông tin cần thiết về thủ tục khiếu kiện là khó khăn hoặc rất khó khăn, và gần một nửa gặp khó khăn trong giải quyết các khiếu kiện. Thời gian là khó khăn chính mà họ gặp phải, ngoài ra người dân còn có những vướng mắc khác như không hiểu biết về quy định, hoặc quy định không rõ ràng, và ở chừng mực ít hơn, thái độ cán bộ tiếp dân. Do Luật Khiếu nại, Tố cáo hiện hành đã quy định thời hạn khá chặt cho việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính, nên những khó khăn về thời gian của người dân chủ yếu liên quan đến các yếu tố khác như phải nộp đơn khiếu nại lên nhiều cơ quan. Một nghiên cứu

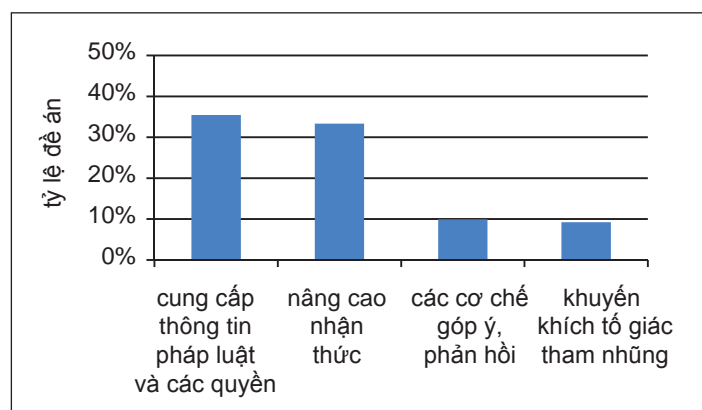
điển hình về các xung đột đất đai ở thành phố Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình<sup>58</sup> cho thấy có tới hai phần ba người sử dụng đất đai có tranh chấp đã phải nộp đơn khiếu nại tới ít nhất hai tổ chức hoặc cơ quan nhà nước trở lên.

### Nhận thức Pháp luật

Như đã nói trong phần đầu của chương này, một vai trò quan trọng của hệ thống pháp luật và tư pháp là ngăn chặn các tranh chấp phát sinh. Nâng cao chất lượng của công tác xây dựng pháp luật có thể góp phần đạt được điều này, song một điều quan trọng không kém là phải tăng cường nhận thức của người dân và doanh nghiệp về các quyền hợp pháp của họ. Các thiết chế tư pháp giải quyết tranh chấp công bằng và kịp thời cũng sẽ trở nên vô nghĩa nếu đông đảo người dân không thể tiếp cận. Một chủ đề có liên quan chặt chẽ đến nội dung của chương là khả năng tiếp cận và sự hiểu biết thông tin pháp luật trong xã hội. Hiểu biết pháp luật đem lại sức mạnh cho người dân và doanh nghiệp, giúp họ đòi những quyền hợp pháp của mình và buộc các cơ quan nhà nước phải nâng cao trách nhiệm giải trình.

Sự cần thiết phải nâng cao hiểu biết của người dân về pháp luật và các quyền hợp pháp của họ được thể hiện rõ nét trong một sáng kiến gần đây. Trong năm 2009, Thanh tra Chính phủ đã phối hợp với Ngân hàng Thế giới và một số nhà tài

**Hình 5.6. Tăng cường nhận thức pháp luật để đấu tranh chống tham nhũng**



Nguồn: Tự tính trên cơ sở các đề án dự thi Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009 - Nâng cao Trách nhiệm và Minh bạch, Giám Tham nhũng.

trợ khác đồng tổ chức Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009 - Nâng cao Tính Trách nhiệm và Minh bạch, Giảm Tham nhũng. Chương trình Ngày Sáng tạo Việt Nam đã nhận được hơn 150 đề án dự thi từ các hiệp hội, các cơ quan nhà nước, các tổ chức quần chúng và khu vực tư nhân; 24 đề án đã được lựa chọn để trao giải thưởng vì đề xuất những biện pháp hết sức sáng tạo nhằm giảm tham nhũng. Trên phương diện nào đó, những đề án này giúp chúng ta hiểu được đâu là những vấn đề căn bản mà người dân Việt Nam thấy cần giải quyết để có thể giảm tham nhũng. Điều thú vị là một tỷ lệ khá lớn các đề án đặt trọng tâm vào công tác tăng cường nhận thức pháp luật. (Hình 5.6.) Nhiều đề án hướng tới việc cung cấp thông tin pháp luật cho những đối tượng thiệt thòi trong xã hội như người khiếm thị, người dân ở vùng xa xôi, hẻo lánh, đồng bào dân tộc thiểu số không nói được tiếng Kinh. Bên cạnh sự sáng tạo đầy cảm hứng, các đề án còn cho thấy một bài học quan trọng trong việc xây dựng các cơ chế chịu trách nhiệm và phòng chống tham nhũng ở Việt Nam.

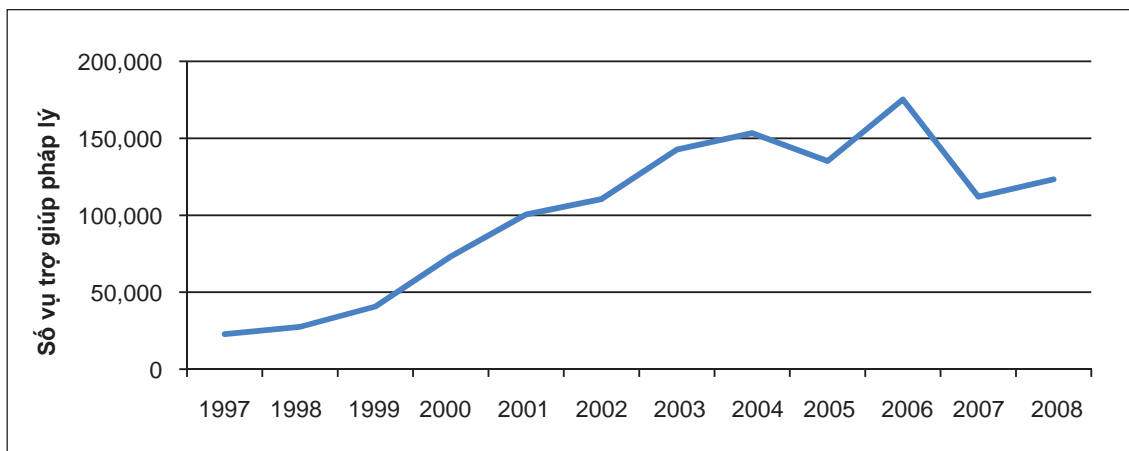
Người dân cũng hiểu biết rất hạn chế về các quy định pháp luật quan trọng khác liên quan đến các quyền của mình. Một khảo sát 500 người dân ở Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang nhằm tìm hiểu các vấn đề chính xoay quanh khả

năng tiếp cận thông tin<sup>59</sup> cho thấy hơn một nửa những người được hỏi không biết gì về Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở - một văn bản luật cơ bản quy định quyền được thông tin và được tham gia của người dân. Khảo sát cũng cho thấy mặc dù phần lớn người được phỏng vấn đều biết đến một số pháp luật quan trọng, nhưng khá nhiều người không biết gì về những luật khác quy định về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân, như Bộ luật Dân sự và Luật Thuế Thu nhập Cá nhân.

Tương tự, rất nhiều doanh nghiệp cũng thể hiện nhận thức hạn chế về pháp luật. Một điều tra khoảng 2.600 doanh nghiệp vừa và nhỏ ở 10 tỉnh<sup>60</sup> cho thấy một tỷ lệ khá cao doanh nghiệp hiểu biết rất ít hoặc hoàn toàn không hiểu biết gì về các luật và quy định có liên quan, đặc biệt là pháp luật thuế.

Các văn bản pháp luật mới liên tiếp ra đời khiến cho nhiệm vụ xây dựng ý thức pháp luật cho người dân và doanh nghiệp trở nên đặc biệt khó khăn. Nhiều cố gắng đã được thực hiện nhằm tăng cường công tác phổ biến và tư vấn pháp luật ở Việt Nam. Có ba chủ thể chính tham gia vào những công tác này, đó là Bộ Tư pháp, các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức hành nghề luật sư. Ngoài ra, rất nhiều cơ sở dữ liệu pháp luật trực tuyến đã được phát triển, giúp người

Hình 5.7. Các vụ trợ giúp pháp lý thực hiện bởi Cục Trợ giúp Pháp lý



Nguồn: “Hỗ trợ Hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam 2005-2009. Đánh giá giữa kỳ” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008); “Hỗ trợ Hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam 2005-2009. Báo cáo tiến độ năm 2008” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008).

sử dụng Internet có thể dễ dàng tiếp cận các văn bản luật.

Cục Trợ giúp Pháp lý thuộc Bộ Tư pháp được thành lập năm 1997 với mục tiêu trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và các đối tượng chính sách. Năm 2006, Luật Trợ giúp Pháp lý được ban hành, cho phép cơ quan trợ giúp pháp lý được đại diện và bảo vệ quyền lợi cho những người được trợ giúp pháp lý trong hoạt động tố tụng. Hiện tại Cục có 63 trung tâm trợ giúp pháp lý cấp tỉnh/thành, 5 văn phòng trợ giúp pháp lý cho phụ nữ, 127 chi nhánh trợ giúp pháp lý cấp quận/huyện, và 928 câu lạc bộ trợ giúp pháp lý cấp xã<sup>61</sup>. Các câu lạc bộ trợ giúp pháp lý đóng một vai trò quan trọng trong việc phổ biến văn bản pháp luật mới, tuyên truyền về trợ giúp pháp lý cho dân chúng hiểu, và thu thập thông tin về nhu cầu trợ giúp pháp lý tại địa phương.

Trợ giúp pháp lý lưu động đang trở thành một hình thức ngày càng phổ biến trong trợ giúp pháp lý, đặc biệt ở các vùng nông thôn và xa xôi, hẻo lánh. Năm 2008, có tới một nửa số vụ trợ giúp pháp lý trên toàn quốc được thực hiện qua trợ giúp lưu động.<sup>62</sup> Cũng giống như các câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, trợ giúp lưu động kết hợp giữa tư vấn và phổ biến pháp luật. Một hình thức hoạt động bổ ích trong các đợt trợ giúp lưu động là các buổi nói chuyện pháp luật về những chủ đề mà người dân địa phương quan tâm. Qua những buổi nói chuyện đó, người dân có thể được biết về các quyền của mình, nhận thức được những vi phạm đối với quyền của họ và yêu cầu trợ giúp pháp lý.

Số vụ trợ giúp pháp lý được thực hiện bởi cơ quan trợ giúp pháp lý tăng đều qua các năm; tuy nhiên, kể từ năm 2006 con số này đã giảm phần nào, có thể là do những thay đổi trong thủ tục yêu cầu trợ giúp pháp lý và việc thu hẹp diện được hưởng trợ giúp pháp lý. (Hình 5.7). Luật Trợ giúp Pháp lý đã thu hẹp một số diện được hưởng trợ giúp pháp lý – trước kia là người dân tộc thiểu số và trẻ em nói chung, còn bây giờ chỉ là người dân tộc thiểu số thường trú ở các khu vực có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn và trẻ em không nơi nương tựa. Ngoài ra, một số

nhóm đối tượng trước kia được hưởng trợ giúp pháp lý sẽ không còn thuộc diện hưởng trợ giúp pháp lý theo quy định của luật, như phụ nữ là nạn nhân của bạo lực gia đình và buôn bán phụ nữ, người vị thành niên, người mắc HIV/AIDS, và người mới mãn hạn tù. Tuy nhiên, luật lại mở rộng đối tượng hưởng trợ giúp pháp lý bao gồm cả người già cô đơn, không nơi nương tựa và người tàn tật<sup>63</sup>.

Một yếu tố cơ bản hạn chế việc mở rộng hoạt động trợ giúp pháp lý chính là kinh phí. Đóng góp kinh phí của chính quyền trung ương và địa phương cho hệ thống trợ giúp pháp lý ngày càng tăng; và kể từ năm 2007, hai Chương trình Mục tiêu Quốc gia cũng rót kinh phí bổ sung cho các hoạt động phổ biến pháp luật, tư vấn pháp luật, câu lạc bộ trợ giúp pháp lý và trợ giúp pháp lý lưu động ở các xã khó khăn thuộc hai Chương trình này. Tuy nhiên, việc quá lệ thuộc vào nguồn tiền từ các nhà tài trợ quốc tế – họ đã hỗ trợ cho Cục Trợ giúp Pháp lý suốt từ khi cơ quan này mới thành lập – và ngân sách hạn hẹp của các tỉnh nghèo dành cho công tác trợ giúp pháp lý là những mối quan ngại đối với tương lai của hoạt động này.

Sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự (XHDS) trong hoạt động tư vấn và phổ biến pháp luật có thể khắc phục phần nào khó khăn nêu trên. Từ năm 2003, chính phủ đã khuyến khích vai trò của các tổ chức XHDS trong tư vấn pháp luật bằng việc cho phép họ thành lập các trung tâm tư vấn pháp luật, thừa nhận các trung tâm này là những đơn vị có thể thực hiện trợ giúp pháp lý, và cho phép họ đại diện cho khách hàng trong quá trình tố tụng. Trên thực tế, một khảo sát do UNDP tổ chức năm 2006<sup>64</sup> tại 26 tỉnh, thành cho thấy nhìn chung các hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức XHDS được đánh giá là hiệu quả.

Sử dụng dịch vụ pháp lý trên thị trường – một lựa chọn tất yếu ở nhiều nước – lại là điều khó khăn ở nhiều nơi của Việt Nam. Thực tế đang tồn tại một mâu thuẫn cơ bản: một mặt, việc xã hội ngại sử dụng tòa án để giải quyết tranh chấp khiến cho cầu đối với các dịch vụ pháp lý cũng



bị hạn chế, mặt khác, cung dịch vụ pháp lý còn hạn chế khiến cho phương án đưa tranh chấp ra tòa giải quyết trở nên kém hấp dẫn. Cho dù lý do có là gì đi chăng nữa, không thể phủ nhận một thực tế là số lượng luật sư ở Việt Nam còn quá thấp, chỉ có một luật sư trên 21.000 dân.<sup>65</sup> Tuy nhiên, tỷ lệ trung bình này không phản ánh được sự chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi (Hộp 5.3).

Hành lang pháp lý cho hoạt động luật sư đã được cải thiện với việc ban hành Luật Luật sư năm 2006, tạo điều kiện cho các luật sư được hành nghề với tư cách tổ chức và cá nhân. Đáng chú ý là Luật thừa nhận các đoàn luật sư là các tổ chức hoạt động theo nguyên tắc tự trang trải kinh phí và có điều lệ riêng để điều chỉnh các vấn đề nội bộ. Luật cũng công nhận quyền của các đoàn

luật sư trong việc bảo vệ quyền của các luật sư thành viên và đào tạo thành viên. Tháng 5/2009 Liên đoàn Luật sư Toàn quốc ra đời, cơ cấu tổ chức và điều lệ của Liên đoàn đã được thông qua bởi cộng đồng luật sư. Sau đó cơ cấu tổ chức và điều lệ của Liên đoàn đã được Bộ Tư pháp phê duyệt. Như đã lập luận ở phần trước của Báo cáo, một tổ chức đại diện cho tập thể như vậy có thể giúp giải quyết sự mất cân xứng giữa lợi ích (nhiều người hưởng) và chi phí (gánh chịu bởi cá nhân) trong một số hoạt động. Cá nhân một luật sư có thể không muốn nỗ lực để tạo ra những thay đổi nhất định, bởi luật sư đó sẽ phải giành ra thời gian và chi phí, trong khi lợi ích của việc vận động lại được thụ hưởng rộng khắp. Một tổ chức tập thể như Liên đoàn Luật sư Toàn quốc có thể giúp khắc phục mâu thuẫn này.

### Hộp 5.3. Tình trạng thiếu luật sư ở những tỉnh có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn

Một khảo sát đã được thực hiện trong năm 2007 để đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động luật sư tại các tỉnh khó khăn về kinh tế-xã hội. Khảo sát được tiến hành ở 16 tỉnh, chủ yếu ở khu vực miền núi.

Kết quả khảo sát cho thấy số lượng luật sư tại các tỉnh này rất thấp, chỉ chiếm có 3,8% tổng số luật sư trên toàn quốc. Ngược lại, thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội chiếm tới 51% số luật sư trên cả nước. Khảo sát cũng cho thấy phần lớn luật sư ở khu vực miền núi là các cán bộ nhà nước đã nghỉ hưu, hầu như trên 60 tuổi. Ở đoàn luật sư của một số tỉnh được khảo sát, có những luật sư có đăng ký nhưng không hành nghề vì tuổi đã cao. Hơn thế nữa, một số luật sư không có bằng luật và chưa qua khóa đào tạo luật sư tổ chức bởi sở tư pháp và đoàn luật sư địa phương.

Một nguyên nhân của tình trạng này là nhu cầu đối với các dịch vụ pháp lý “có thu phí” còn quá thấp. Phần lớn người dân thuộc địa bàn khảo sát đều không đủ khả năng để thuê luật sư. Các luật sư ở những tỉnh này chủ yếu tham gia vào các vụ án theo chỉ định của các cơ quan tiến hành tố tụng. Tuy nhiên, trong một số vụ việc họ không được trả thù lao hoặc trả rất thấp theo quy định của pháp luật. Do đó, những sinh viên luật mới ra trường không muốn làm luật sư ở những địa phương này, mà muốn ở lại các thành phố lớn để tìm việc. Một số luật sư thậm chí đã xin ra khỏi đoàn để tìm công việc khác vì các lý do tài chính.

Nguồn: “Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động luật sư và các đề xuất hỗ trợ việc phát triển nghề luật sư tại một số tỉnh” (Bộ Tư pháp, DANIDA và SIDA, 2007). Các tỉnh trong khảo sát bao gồm Quảng Nam, Quảng Ngãi, Kon Tum, Gia Lai, Ninh Thuận, Bình Thuận, Tuyên Quang, Hà Giang, Thái Nguyên, Bắc Kạn, Cao Bằng, Hòa Bình, Sơn La, Điện Biên, Lai Châu và Lào Cai.