



Đề xuất thiết lập cơ chế tham vấn thích hợp và hiệu quả đối với Doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ



Phòng Thương mại
và Công nghiệp Việt Nam



Quý hỗ trợ Sự tham gia của Người dân
và Trách nhiệm Giải trình



03 LỜI MỞ ĐẦU

05 ĐỀ XUẤT CƠ CHẾ THAM VẤN CỤ THỂ

05 **Giai đoạn ý tưởng chính sách**

06 Quyền kiến nghị của người dân và doanh nghiệp

06 Tham vấn về ý tưởng xây dựng chính sách của cơ quan nhà nước

08 **Giai đoạn đề xuất chính sách**

08 Đăng tải công khai

08 Bản tóm tắt các vấn đề lấy ý kiến

09 Tiến hành tham vấn sâu

10 Xác định và phân nhóm đối tượng có quyền và lợi ích liên quan

13 Liên lạc với đối tượng chịu tác động

15 Các biện pháp tham vấn cụ thể

18 **Giai đoạn soạn thảo lời văn**

18 Lấy ý kiến thông qua cơ quan đại diệ

19 Giải trình, tiếp thu ý kiến và cảm ơn

20 Thời hạn đăng tải và tham vấn

20 Thủ tục rút gọn

21 Quá trình thẩm tra, thẩm định

22 **Xây dựng văn bản cấp địa phương**

23 KẾT LUẬN



Lời mở đầu

Đây là báo cáo số 3 trong số ba báo cáo của VCCI trong khuôn khổ dự án Tăng cường tiếng nói của doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trong xây dựng chính sách và pháp luật. Hai báo cáo trước đã hệ thống lại các văn bản pháp luật hiện nay cũng như hoạt động thực tiễn lấy ý kiến các doanh nghiệp trong quy trình xây dựng pháp luật. Báo cáo số 3 này được xây dựng dựa trên các phát hiện của hai báo cáo đó cùng với các ý kiến tham vấn thu được từ 3 cuộc hội thảo và 6 cuộc tọa đàm tại Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ, An Giang, Bình Phước, Nghệ An, Hưng Yên, Sơn La. Nhiệm vụ của báo cáo này là nhằm đề xuất một cơ chế tham vấn thích hợp và hiệu quả đối với doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ.

Các đầu ra trước đó của Dự án Tăng cường tiếng nói của doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trong xây dựng chính sách và pháp luật đã khẳng định vai trò và sự cần thiết của việc doanh nghiệp được biết đến và có cơ hội được tham gia trong quy trình chính sách của Việt Nam, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Hoạt động này mang lại lợi ích cho cả các doanh nghiệp và nhà nước. Về phía doanh nghiệp, họ sẽ có cơ hội biết đến chính sách sớm hơn để chủ động cho việc kinh doanh, được đóng góp để nội dung chính sách mang lại lợi ích lâu dài cho hoạt động kinh doanh của mình. Về phía các cơ quan nhà nước, hoạt động này sẽ giúp cung cấp thêm thông tin đầu vào cho việc xây dựng chính sách, tận dụng được trí tuệ của số đông để có thể đưa ra các quy định tốt hơn. Các lợi ích này đã được chứng minh trong thực tế và được ghi nhận trong báo cáo Tổng kết thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Mặc dù có vai trò quan trọng như vậy, song cơ chế tham vấn hiện nay vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng của các bên. Các báo cáo trước đã khẳng định hoạt động lấy ý kiến hiện nay không cung cấp đủ thông tin cho doanh nghiệp, họ thường xuyên không biết đến việc xây dựng chính sách chứ chưa nói đến việc tham gia vào quy trình này. Trong cơ chế đó, các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ gặp nhiều bất lợi hơn so với các doanh nghiệp lớn xuất phát từ sự phân biệt đối xử của cơ quan nhà nước. Ngược lại, các cơ quan nhà nước đôi khi gặp nhiều khó khăn, lúng túng trong việc lấy và tổng hợp ý kiến doanh nghiệp. Điều này khiến thông tin không được chuyển tải hoặc bị phản ánh một cách không khách quan, chính xác. Việc xây dựng chính sách dựa trên các thông tin đó sẽ gây nhiều tác động tiêu cực cho nền kinh tế và cả xã hội.

Việc xây dựng một cơ chế tham vấn mới cần bảo đảm một số tiêu chí sau:

- **Thuận tiện và tiết kiệm cho cả bên tham vấn và bên được tham vấn**

Đây là một trong những yêu cầu quan trọng nhất của cơ chế tham vấn được đề xuất. Lợi ích xã hội của việc tham vấn là rất lớn và đã được chứng minh, nhưng chi phí xã hội cho hoạt động này cũng không hề nhỏ. Các chi phí hành chính như tổ chức hội thảo, gửi công văn lấy ý kiến hay nhân lực cho việc tổng hợp ý kiến chỉ là phần nổi của tảng băng chìm. Hai chi phí xã hội lớn nhất của việc tham vấn là làm chậm thời gian ban hành chính sách và mất thời gian đọc và góp ý của người được tham vấn. Những lợi ích thu được chỉ tồn tại ở thì tương lai, trong khi các chi phí của hoạt động này lại hiển hiện ngay ở thì hiện tại, và đó là những chi phí mà nhà nước, doanh nghiệp và người dân phải bỏ ra.

- **Bảo đảm minh bạch**

Minh bạch là một trong những yêu cầu rất quan trọng của việc tham vấn chính sách. Nếu việc xây dựng pháp luật nói chung và tham vấn chính sách nói riêng không minh bạch sẽ tạo môi trường cho các hành vi tham nhũng. Ngoài ra, minh bạch hóa và tiết kiệm cho công tác xây dựng pháp luật còn giúp tạo lập lòng tin của người dân và doanh nghiệp vào chính quyền, từ đó mở rộng dân chủ xã hội và giúp công tác xây dựng và thực thi pháp luật được bền vững.

- **Không phân biệt đối xử**

Một trong những nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền là mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Điều đó không chỉ đúng trong khâu thực thi mà còn đúng trong cả công tác xây dựng pháp luật. Theo đó, các doanh nghiệp cần có quyền bình đẳng trong việc tham gia xây dựng pháp luật, không phụ thuộc vào quy mô doanh nghiệp và nguồn vốn.



Đề xuất cơ chế tham vấn cụ thể:

Giai đoạn ý tưởng chính sách

Ý tưởng chính sách là giai đoạn mà cơ quan nhà nước manh nha hình thành ý tưởng về việc sẽ xây dựng một chính sách công cụ thể nào đó. Giai đoạn này rất quan trọng vì nó cho biết nhà nước sẽ có định hướng, trọng tâm chính sách như thế nào. Ý tưởng chính sách rất đa dạng và có thể đến từ nhiều nguồn: đó có thể là kiến nghị của một vị đại biểu quốc hội yêu cầu đưa Luật nhà văn vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội, đó cũng có thể là phát biểu của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc cần phải có thể chế pháp lý để hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, cũng có thể là đề xuất của cơ quan quản lý giao thông về việc sửa đổi Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ nhằm cho phép tịch thu phương tiện của người lái xe say rượu, đó có thể là kiến nghị của một doanh nghiệp về bãi bỏ một thủ tục hành chính trong nhập khẩu sữa bột được đưa ra tại hội nghị đối thoại giữa doanh nghiệp và Thủ tướng...

Hiện nay, các thông tin từ giai đoạn ý tưởng chính sách vẫn chưa được công khai, người dân và doanh nghiệp rất khó có cơ hội tiếp cận giai đoạn này. Trong khi, đây là giai đoạn có ảnh hưởng lớn nhất đến chính sách, nó không chỉ quyết định việc nhà nước sẽ tập trung nguồn lực làm việc này, mà không phải là việc khác, mà còn ảnh hưởng đến những suy nghĩ đầu tiên của nhà làm luật về vấn đề chính sách. Cùng là quản lý hoạt động thương mại điện tử, nhưng cũng có người cho rằng cần phải quản lý chặt để tránh các hành vi gian lận thương mại, gây thiệt hại cho người tiêu dùng, nhưng cũng có người cho rằng nên để tự do để có thể khuyến khích doanh nghiệp cạnh tranh. Tất cả những sự khác biệt về cách tiếp cận đó nên được thể hiện ngay trong giai đoạn ý tưởng chính sách.

Một ví dụ rất thành công về việc tham vấn sớm là khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư có ý định sửa đổi Luật doanh nghiệp, cơ quan chủ trì đã ngay lập tức tiến hành tham vấn các doanh nghiệp và chuyên gia khi chưa có dự thảo. Hoạt động này đã khiến Luật doanh nghiệp được sửa đổi vào đúng những vấn đề mà người dân và doanh nghiệp quan tâm, các đề xuất đưa ra cũng mang tính cải cách cao như cho doanh nghiệp quyết định về số lượng, hình thức con dấu, bổ sung nội dung về doanh nghiệp xã hội và quy định về cấm sở hữu chéo.

Ngược lại, nếu quá trình tham vấn bắt đầu quá muộn, khi đã có dự thảo, thì tham vấn không có nhiều ý nghĩa. Ví dụ, Luật thi hành án dân sự được tiến hành tham vấn khi cơ quan soạn thảo đã dự thảo hoàn chỉnh, dẫn đến việc các quy định của luật này chưa phản ánh được nhu cầu của xã hội. Nhu cầu của người dân và doanh nghiệp là cần hệ thống thi hành án nhanh, hiệu quả, chính xác và ít tốn kém, nhưng quan điểm này lại không được đưa vào giai đoạn đầu của quá trình soạn thảo.

Một trong những lý do khiến giai đoạn ý tưởng chính sách chưa được công khai là bởi các bộ ngành ngần ngại việc đưa ra đề xuất mà bị phê bình quá nhiều thì sẽ mất mặt hoặc khi đề xuất mà không được thông qua thì sẽ thành hứa mà không làm. Do đó, các cơ quan xây dựng chính sách thường đợi cho đến khi có dự thảo văn bản một cách rõ nét mới công khai và lấy ý kiến rộng rãi. Tuy nhiên, nếu so sánh về các chi phí xã hội phải bỏ ra khi tập trung nguồn lực làm một việc mà xã hội không có nhu cầu thì rõ ràng là việc tiến hành tham vấn sớm là rất quan trọng.

Để làm được điều này, cơ chế tham vấn trong giai đoạn ý tưởng chính sách nên được quy định như sau:

- **Quyền kiến nghị của người dân và doanh nghiệp**

Pháp luật cần thể hiện rõ quyền đưa kiến nghị của người dân và doanh nghiệp về các ý tưởng chính sách. Theo đó, bất kỳ người dân và doanh nghiệp nào cũng có thể gửi kiến nghị chính sách đến cơ quan nhà nước và cần thiết lập một địa chỉ cố định để thực hiện việc này. Phương pháp tốt nhất là mở một website cho phép tiếp nhận các ý tưởng chính sách. Website đó sẽ vận hành như sau:

- Người dân và doanh nghiệp sẽ có thể gửi kiến nghị chính sách về theo mẫu kiến nghị có sẵn;
- Mẫu kiến nghị gồm các nội dung sau: Tên kiến nghị (không quá 100 ký tự), mô tả cụ thể về kiến nghị, và lý do nêu kiến nghị. Ngoài ra, người nêu kiến nghị phải nêu rõ các thông tin nhân thân của mình như: tên, ngày sinh, số chứng minh thư, số hộ chiếu, mã số đăng ký kinh doanh (nếu là doanh nghiệp) và cá thông tin liên lạc như địa chỉ, nơi công tác, số điện thoại, email;
- Kiến nghị có thể được gửi về theo đường bưu chính, gửi trực tiếp hoặc trên website đến cho đơn vị quản lý website;
- Ngay khi nhận được kiến nghị, đơn vị quản lý website phải đăng kiến nghị đó lên web và cho phép cá nhân, tổ chức khác vào để ủng hộ hoặc bình luận;
- Nếu số lượng ủng hộ một kiến nghị vượt quá một lượng nhất định, cơ quan nhà nước phải có nghĩa vụ trả lời chính thức với kiến nghị đó.

Cơ chế tương tự đã được thực hiện ở rất nhiều quốc gia trên thế giới và mang lại thành công. Nó giúp các vấn đề của người dân có thể được chính quyền lắng nghe một cách trực tiếp, đồng thời cũng không gặp phải vấn đề quá đơn lẻ, cảm tính.

- **Tham vấn về ý tưởng xây dựng chính sách của cơ quan nhà nước**

Trong trường hợp cơ quan nhà nước có ý tưởng trong việc xây dựng một chính sách mới, sáng kiến này cần được công khai để tiếp thu các ý kiến đóng góp về sự cần thiết, phạm vi cũng như phương pháp tiếp cận của chính sách. Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008, Quốc hội sẽ có Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh cho nhiệm kỳ (5 năm) và cho từng năm. Dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện đang được thảo luận tại Quốc hội đang bỏ đi Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh theo nhiệm kỳ mà chỉ giữ lại chương trình hàng năm. Các chương trình này hiện chưa được lấy ý kiến rộng rãi. Ở cấp nghị định, quyết định của Thủ tướng và thông tư cũng có chương trình xây dựng pháp luật của Chính phủ và của các Bộ. Một số chương trình này hiện được coi là văn bản mật và không được lấy ý kiến rộng rãi. Đây chính là một trong những hạn chế lớn nhất của cơ chế hiện nay và cần được khắc phục.

Nhìn chung, tinh thần mới của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật là sẽ hạn chế việc xây dựng pháp luật theo chương trình mà cần hướng tới xây dựng pháp luật theo nhu cầu thực tế. Một trong những giải pháp tốt nhất để việc xây dựng pháp luật phù hợp hơn với thực tiễn đời sống chính là phải đảm bảo tham vấn sớm ngay từ giai đoạn ý tưởng. Cơ chế mới cần chú trọng một số vấn đề sau:

Nếu vẫn còn duy trì chương trình xây dựng pháp luật thì cần đặt trọng tâm tham vấn đối với chương trình này. Lưu ý, nếu chương trình xây dựng pháp luật chỉ dừng lại ở những văn bản quy định chi tiết cần phải sớm ban hành để phục vụ cho việc triển khai văn bản cao hơn thì có thể không cần quá tập trung vào tham vấn chương trình này. Tuy nhiên, nếu trong chương trình có cả những văn bản dùng để sửa đổi bổ sung văn bản trước đó và các văn bản không được giao soạn thảo thì cần tham vấn nhiều hơn. Ngoài ra, chương trình xây dựng pháp luật không chỉ nêu tên từng văn bản mà còn phải đi kèm theo thông tin về phạm vi điều chỉnh, lý do ban hành và quan điểm tiếp cận của văn bản.

Trong trường hợp không còn duy trì chương trình xây dựng pháp luật thì cơ quan nhà nước cần phải đăng tải các sáng kiến xây dựng pháp luật lên website chung. Các sáng kiến này phải đi kèm với một số thông tin, gồm: tên văn bản, quy định bị sửa đổi (nếu đó là sáng kiến sửa đổi văn bản), hoặc tên quy định mới (nếu đó là một quy định mới), lý do cần sửa đổi, ban hành. Ngoài ra, cơ quan soạn thảo có thể đăng thêm các thông tin về yêu cầu thực tiễn của xã hội hoặc kinh nghiệm của một số quốc gia khác. Việc đăng tải các sáng kiến này có hai tác dụng. Thứ nhất, nó kéo dài khoảng thời gian mà người dân, doanh nghiệp và các tổ chức được biết đến dự định chính sách, và có thêm thời gian để chuẩn bị và đưa ra ý kiến. Kết quả khảo sát tại báo cáo số 02 của cho thấy, việc không biết đến dự định chính sách hoặc biết nhưng không đủ thời gian góp ý là hai khó khăn lớn nhất cản trở người dân và doanh nghiệp góp ý xây dựng pháp luật. Thứ hai, trong một số trường hợp, việc công bố thông tin sớm có thể giúp cơ quan soạn thảo nhận được sự đóng góp lớn hơn từ xã hội. Đã có trường hợp cơ quan soạn thảo tốn rất nhiều công sức để nghiên cứu về một lĩnh vực nhất định, trong khi đó, đã từng có học giả nghiên cứu nhiều về lĩnh vực này lại không biết đến kế hoạch của nhà nước để tham gia đóng góp.



Đề xuất cơ chế tham vấn cụ thể:

Giai đoạn đề xuất chính sách

Giai đoạn đề xuất chính sách hay còn gọi là đề xuất xây dựng pháp luật là giai đoạn tiếp theo ý tưởng và bắt đầu đi vào các công cụ chính sách cụ thể, nhưng chưa đi vào giai đoạn dự thảo lời văn. Đây là một giai đoạn mới được đưa vào Dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và được coi là một bước rất quan trọng. Theo Dự thảo, đề xuất chính sách phải được cơ quan ban hành thông qua và sau đó mới tiến hành soạn thảo lời văn. Chính vì thế, giai đoạn này thể hiện các nội dung cụ thể nhất của văn bản. Có thể coi giai đoạn đề xuất chính sách bắt đầu từ khi ý tưởng chính sách được công bố cho đến khi đề xuất chính sách được phê duyệt.

Trong giai đoạn này, cơ quan soạn thảo sẽ phải thực hiện rất nhiều công việc như đưa ra các phương án chính sách, đánh giá tác động văn bản, đánh giá tác động thủ tục hành chính, chuẩn bị tờ trình và các tài liệu hỗ trợ khác. Cơ quan soạn thảo còn phải lấy ý kiến của các đơn vị khác trong một bộ, lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân và toàn xã hội. Hoạt động này sẽ cho đầu ra là các bản góp ý, các báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến góp ý.

Trong giai đoạn này, cơ chế tham vấn hiệu quả sẽ cần phải thực hiện các công việc sau:

- **Đăng tải công khai**

Cơ quan soạn thảo có nghĩa vụ đăng tải toàn bộ các tài liệu liên quan trong quá trình đề xuất chính sách, bao gồm: tờ trình, bản đề xuất chính sách, báo cáo đánh giá tác động văn bản, báo cáo tổng kết thi hành (hoặc báo cáo thực tiễn), báo cáo học tập kinh nghiệm quốc tế, báo cáo đánh giá tác động thủ tục hành chính, các ý kiến góp ý và báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến góp ý. Việc đăng tải này phải bảo đảm chung một địa chỉ và thuận tiện cho người truy cập.

Ngoài các thông tin trên, cơ quan soạn thảo cũng cần đăng tải đầu mỗi tiếp nhận ý kiến góp ý thông qua tất cả các hình thức như điện thoại, email, fax, thư tín. Đây là việc tương đối đơn giản nhưng đôi khi cơ quan soạn thảo “quên” không đăng tải, hoặc đăng tải thiếu số điện thoại, địa chỉ, gây khó khăn cho người góp ý.

- **Bản tóm tắt các vấn đề lấy ý kiến**

Để khắc phục bất cập trong quá trình góp ý khi mà có quá nhiều tài liệu, gây khó khăn cho người góp ý, cần bổ sung bản tóm tắt các vấn đề trọng tâm lấy ý kiến. Bản tóm tắt này nên được xây dựng dưới dạng đơn giản, ngắn gọn và tập trung vào các điểm chính của văn bản liên quan đến từng nhóm đối tượng. Ví dụ, khi xây dựng nghị định về thu phí sử dụng đường bộ thì có thể phân ra 3 nhóm đối tượng gồm các chủ đầu tư xây dựng các dự án giao thông đường bộ, các doanh nghiệp vận tải và người sở hữu phương tiện giao thông cá nhân. Mỗi nhóm đối tượng này lại cần có bản tóm tắt riêng về các vấn đề lấy ý kiến.

Việc đăng tải và cung cấp các bản tóm tắt các vấn đề lấy ý kiến có hai tác dụng lớn. Thứ nhất, nó tạo sự thuận tiện cho người góp ý khi họ không có thời gian và chuyên môn để có thể nghiên cứu toàn bộ các tài liệu trong quá trình soạn thảo văn bản. Đối với những người dân và doanh nghiệp có thể nghiên cứu sâu hơn để góp ý, họ

vẫn có cơ hội để đọc toàn bộ các tài liệu đầy đủ mà cơ quan soạn thảo cung cấp. Thứ hai, việc tóm tắt thường sẽ thể hiện các điểm mới, những điểm quan trọng của dự thảo, điều này giúp người dân và doanh nghiệp liên quan có thể sớm biết được các thay đổi chính sách để từ đó có kế hoạch phù hợp. Một ví dụ điển hình của việc này là Dự thảo Bộ luật dân sự vừa qua đã có bản tóm tắt 10 vấn đề mà Cơ quan soạn thảo muốn xin ý kiến xã hội.

Bản tóm tắt này có thể được xây dựng dưới dạng phiếu hỏi khảo sát. Phương pháp này sẽ cho ra các thông tin định lượng về tỷ lệ ý kiến đồng tình/phản đối một vấn đề cụ thể. Cách làm này phù hợp với những trường hợp mà cơ quan soạn thảo phân vân giữa hai phương án cụ thể mà cần có sự đánh giá rộng rãi của xã hội. Tuy nhiên, để bảo đảm kết quả trả lời phiếu phản ánh được ý kiến của số đông, đòi hỏi phải phát phiếu điều tra trên một diện đủ rộng và công tác chọn mẫu phải rất cẩn thận.

• Tiến hành tham vấn sâu

Việc đăng tải đề xuất chính sách, bản tóm tắt và các tài liệu liên quan được coi là nghĩa vụ cơ bản của cơ quan soạn thảo. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, cơ quan soạn thảo có quyền hoặc có nghĩa vụ phải tiến hành nhiều hoạt động tham vấn hơn chỉ là đăng tải.

Các trường hợp cần phải tham vấn sâu bao gồm:

- đối với dự án luật, pháp lệnh hoặc các nghị định không đầu¹;
- khi cơ quan soạn thảo chủ động có nhu cầu;
- khi có yêu cầu của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, hoặc các hiệp hội doanh nghiệp, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, cơ quan báo chí khác;
- khi website đăng tải dự thảo nhận được một số lượng lớn góp ý;
- khi có yêu cầu của cơ quan thẩm định, thẩm tra, cơ quan có quyền và trách nhiệm trong nội dung văn bản.

Nếu rơi vào ít nhất một trong năm trường hợp trên, cơ quan soạn thảo có nghĩa vụ phải thực hiện các biện pháp tham vấn sâu, thay vì chỉ đăng công khai trên mạng internet. Các hoạt động tham vấn sâu bao gồm:

- xác định và phân nhóm đối tượng có quyền và lợi ích liên quan;
- liên lạc với chủ thể chịu tác động;
- tiến hành tham vấn thông qua điện thoại, công văn xin ý kiến, hội thảo, tọa đàm lấy ý kiến, khảo sát thực địa để lấy ý kiến.

¹ Nghị định không đầu là cách gọi nôm na của Nghị định quy định về những vấn đề mới, cần thiết để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội, nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, pháp lệnh. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội. (Khoản 4 Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008)

Xác định và phân nhóm đối tượng có quyền và lợi ích liên quan

Đây là việc đặc biệt quan trọng và không thể bỏ qua khi muốn tiến hành các biện pháp tham vấn sâu. Nguy cơ lớn nhất khi cơ quan nhà nước tiến hành tham vấn là không xác định được hết các nhóm đối tượng có quyền và lợi ích liên quan. Ví dụ, Thông tư quy định về việc nhập khẩu máy móc và thiết bị đã qua sử dụng sẽ có những nhóm đối tượng tác động sau: các tổ chức bảo vệ môi trường, tổ chức giám định, các doanh nghiệp có nhu cầu nhập khẩu dây chuyền công nghệ, các doanh nghiệp trung gian kinh doanh máy móc, thiết bị. Ngoài ra, cần xác định tiếp đến cả những doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh máy móc thiết bị trong nước, mặc dù họ không nhập khẩu, cũng không sử dụng các máy móc thiết bị này, nhưng họ có thể được hưởng lợi nhờ việc tránh phải cạnh tranh trên thị trường. Nhóm đối tượng này rất dễ bị bỏ qua trong quá trình tham vấn do các cơ quan soạn thảo không chú ý đến hoặc nhập chung họ với nhóm doanh nghiệp mua bán máy móc, thiết bị.

Việc xác định và phân nhóm đối tượng có quyền và lợi ích liên quan thường rơi vào một số trường hợp sau:

- **Một trong các nhóm đối tượng bao gồm một số lượng ít các chủ thể riêng lẻ**

Trường hợp này tương đối đơn giản và dễ dàng đối với các cơ quan soạn thảo. Có thể kể đến một số ví dụ của văn bản theo hướng này như Nghị định quản lý trang thiết bị y tế, Quy chuẩn quốc gia đối với nhân sâm dùng làm thực phẩm, Thông tư quy định về cải tạo phương tiện giao thông cơ giới đường bộ, Thông tư về bồi thường ứng trước không hoàn lại trong vận chuyển hành khách bằng đường hàng không... Nếu xác định đầy đủ các nhóm đối tượng tác động thì cơ quan nhà nước có thể tham vấn đầy đủ các chủ thể mà không cần phải chọn một số để mang tính đại diện. Đối với trường hợp nhóm nhỏ chủ thể này không có tổ chức đại diện thì cơ quan soạn thảo có thể sẽ gặp khó khăn trong việc liên lạc với từng chủ thể. Đây là vấn đề không hề dễ dàng và đòi hỏi công sức của cán bộ phụ trách.

Nghị định quản lý trang thiết bị y tế bao gồm các nhóm đối tượng tác động sau: các doanh nghiệp sản xuất trang thiết bị y tế trong nước, các doanh nghiệp nhập khẩu trang thiết bị y tế từ nước ngoài (nhóm này lại chia thành các hãng lớn nhập khẩu sản phẩm của mình hoặc được ủy quyền nhập khẩu và các doanh nghiệp nhập khẩu không được ủy quyền), người sử dụng thiết bị y tế gồm các bệnh viện, phòng khám và sử dụng cá nhân tại gia đình. Một trong những thiếu sót của cơ quan soạn thảo là nhập chung toàn bộ các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trang thiết bị y tế vào một nhóm mà không phân loại được thành nhóm các doanh nghiệp trong nước, các doanh nghiệp nhập khẩu có ủy quyền và các doanh nghiệp nhập khẩu không có ủy quyền. Trong quá trình tổ chức tham vấn (gửi công văn, hội thảo, khảo sát), nếu cơ quan soạn thảo chỉ tiếp cận các doanh nghiệp sản xuất trong nước thì sẽ có nguy cơ không phản ánh chính xác thực tiễn. Nếu trong văn bản đưa ra quy định về kiểm soát hoạt động nhập khẩu (ví dụ phải có cơ sở bảo hành, phải có giấy ủy quyền chính hãng) thì việc chỉ tham vấn doanh nghiệp nhập khẩu có ủy quyền là không đủ.

- **Một trong các nhóm đối tượng tác động bao gồm nhiều chủ thể riêng lẻ và có tổ chức đại diện đủ năng lực**

Đây cũng là một trường hợp tương đối đơn giản đối với cơ quan soạn thảo bởi họ chỉ cần tham vấn tổ chức đại diện là đủ. Ví dụ, Nghị định quy định về bảo hiểm nông nghiệp, Nghị định quản lý vận tải bằng ô tô... Các văn bản này có đối tượng tác động rất lớn (toàn bộ nông dân, toàn bộ các hãng vận tải ô tô). Tuy nhiên, các nhóm đối tượng này đều có tổ chức đại diện đủ năng lực như Hội nông dân, Hiệp hội vận tải Việt Nam. Việc tham vấn nên được thực hiện thông qua tổ chức đại diện này. Trong trường hợp này, cần lưu ý một số vấn đề sau. Thứ nhất, nếu trong văn bản không có quy định riêng cho từng nhóm nhỏ, hoặc phân nhóm nhỏ hơn thì có thể tham vấn qua tổ chức đại diện. Nhưng nếu văn bản có quy định phân nhóm nhỏ hơn, ví dụ như điều kiện kinh doanh trong lĩnh vực vận tải (hãng vận tải lớn khác với hãng vận tải nhỏ) thì cần kiểm tra lại tính đại diện, khách quan của hiệp hội, tránh việc hiệp hội bị thao túng bởi các doanh nghiệp lớn. Thứ hai, cơ quan soạn thảo nên phối hợp với tổ chức đại diện để tham vấn thay vì chỉ lấy ý kiến riêng của hiệp hội, hoặc ít nhất, cơ quan soạn thảo có thể xác định thời gian góp ý dài hơn để hiệp hội có thể gửi tiếp cho hội viên của mình nhằm có thể thu được các ý kiến từ cơ sở, thay vì chỉ là ý kiến của một số người làm việc cho hiệp hội. Trường hợp này, cơ quan soạn thảo gặp nhiều thuận lợi trong việc liên lạc với đối tượng tác động.

- **Một trong các nhóm đối tượng gồm rất nhiều chủ thể riêng lẻ nhưng không có tổ chức đại diện**

Đây là một trong những trường hợp tương đối khó khăn với cơ quan soạn thảo. Ví dụ, Luật hôn nhân và gia đình, Luật bảo vệ môi trường, Bộ luật tố tụng dân sự, Luật thi hành án dân sự, Luật kế toán... Trong những trường hợp này, quá trình tham vấn cần phải được đầu tư thời gian và công sức hơn, thông qua một số giải pháp sau đây.

Thứ nhất, thông qua các đơn vị cung cấp dịch vụ tư vấn như luật sư, chuyên gia môi trường, kiểm toán. Ví dụ, khi cần tham vấn về Bộ luật tố tụng dân sự thì không thể lấy ý kiến của tất cả người dân, tổ chức đã từng tham gia giải quyết tranh chấp, tuy nhiên, có thể lấy ý kiến của các luật sư tranh tụng thường xuyên làm dịch vụ cho người dân và doanh nghiệp. Đối với Luật bảo vệ môi trường cũng nên tham vấn thông qua các doanh nghiệp làm dịch vụ tư vấn bảo vệ môi trường cho các doanh nghiệp sản xuất lớn.

Giải pháp thứ hai có thể tính đến là thông qua các tổ chức xã hội có chức năng liên quan. Ví dụ, có rất nhiều tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực chống bạo hành gia đình, bảo vệ môi trường, quyền của phụ nữ. Những tổ chức này có thể là đối tượng tham vấn hiệu quả. Tuy nhiên, khi tiến hành hai giải pháp trên, cơ quan soạn thảo cần phải rất thận trọng bởi khi ý kiến được phản ánh thông qua các tổ chức tư vấn, tổ chức xã hội có thể không phản ánh chính xác ý kiến của nhóm chủ thể hướng đến.

Giải pháp thứ ba là tiến hành hoặc thu thập các thông tin qua các cuộc khảo sát định lượng. Việc tiến hành khảo sát có thể rất tốn kém chi phí và không phải lúc nào

cơ quan soạn thảo cũng có thể thực hiện được. Có một cách khác tiết kiệm chi phí hơn là sử dụng kết quả khảo sát từ các nghiên cứu đã được tiến hành trước đó. Mặc dù vậy, phương pháp này cũng đòi hỏi nhiều kỹ năng mà không phải ai cũng có được.

- **Văn bản có quá nhiều quy định nhỏ và mỗi quy định lại có các nhóm đối tượng tác động khác nhau**

Trường hợp này, việc phân nhóm đối tượng tác động phải được thực hiện theo từng quy định chứ không thể gộp chung toàn bộ văn bản. Một trong những ví dụ điển hình của trường hợp này là Bộ luật hình sự. Bộ luật này quy định hàng trăm tội danh khác nhau, và ứng với mỗi tội danh lại có các nhóm đối tượng tác động khác nhau. Việc phân loại và xác định các nhóm đối tượng tác động này cần phải được tiến hành riêng cho từng tội danh hoặc từng nhóm tội danh. Ví dụ, nhóm tội danh liên quan đến tội phạm trong lĩnh vực chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm thì nên tham vấn riêng các công ty chứng khoán, công ty đại chúng, ngân hàng, tổ chức tín dụng, công ty bảo hiểm,...

- **Đối tượng tác động của văn bản chưa tồn tại**

Đây là trường hợp khá hiếm gặp nhưng cũng có thể gây lúng túng cho nhiều cơ quan soạn thảo. Trường hợp này diễn ra khi văn bản quy định một vấn đề cho phép mà trước đây bị cấm, hoặc chưa hề tồn tại. Ví dụ, Quy chuẩn kỹ thuật nhập khẩu tàu biển đã qua sử dụng để phá dỡ sẽ không thể xác định được các đơn vị phá dỡ tàu biển. Hoạt động phá dỡ tàu biển đã bị cấm tại Việt Nam từ lâu, do đó, không tồn tại các doanh nghiệp đang thực hiện hoạt động này để tham vấn ý kiến. Khi đó, cơ quan soạn thảo buộc phải tham vấn các doanh nghiệp tiềm năng, có thể mở rộng đầu tư ra lĩnh vực này.



Liên lạc với đối tượng chịu tác động

Sau khi đã xác định được các nhóm đối tượng tác động, công việc tiếp theo cần tiến hành là liên lạc với các nhóm đó. Dù hình thức tham vấn là gửi công văn, hội thảo hay khảo sát trực tiếp thì cũng đều phải có được địa chỉ/số điện thoại liên lạc của các đối tượng đại diện cho các nhóm. Việc liên lạc này không hề dễ dàng, thậm chí có thể nói là công việc khó khăn nhất mà các cơ quan soạn thảo gặp phải. Việc tìm kiếm địa chỉ liên lạc của các đối tượng này phụ thuộc nhiều vào đặc điểm của mỗi văn bản và đặc điểm của ngành. Một số nguồn tin sau có thể giúp ích cho cơ quan soạn thảo:

- **Đối tượng tác động của văn bản là nhóm doanh nghiệp chung ngành nghề**

Đây là trường hợp tương đối dễ dàng bởi các cơ sở dữ liệu về doanh nghiệp phân loại theo ngành nghề đã tương đối phổ biến. Về mặt chính thức, cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký kinh doanh do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý có thông tin của tất cả các doanh nghiệp trên toàn quốc. Tuy nhiên, các thông tin về ngành nghề kinh doanh, số điện thoại và địa chỉ liên lạc của doanh nghiệp trong bộ dữ liệu này không phải hoàn toàn chính xác, người liên lạc phải mất nhiều thời gian để kiểm tra lại các thông tin này. Những bộ dữ liệu khác như Trang vàng hay các bộ dữ liệu tư nhân đăng tải trên mạng cũng rất tiện dụng, nhưng độ chính xác cũng không cao.

Một vấn đề đáng chú ý của việc tìm kiếm các doanh nghiệp chung ngành nghề là diện doanh nghiệp cần tìm và phân ngành trong các cơ sở dữ liệu là không giống nhau. Ví dụ, nếu văn bản quy định về việc sản xuất bia rượu, nước giải khát, nhưng trong các hệ thống phân ngành chỉ dừng lại ở ngành nghề “sản xuất và kinh doanh bia rượu, nước giải khát” thì sẽ có sự chênh lệch, bởi số lượng các doanh nghiệp kinh doanh đồ uống nhiều hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp sản xuất đồ uống.

Một nguồn tin khác có thể được sử dụng là danh sách của các hiệp hội ngành nghề. Ví dụ, danh sách thành viên của Hiệp hội Dệt may Việt Nam có gần như đầy đủ các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dệt may. Đây là nguồn tin rất đáng tin cậy trong việc tìm kiếm liên lạc của đối tượng tác động. Trong những trường hợp này, việc phối hợp với hiệp hội để lấy ý kiến của doanh nghiệp là vô cùng tiện lợi. Tuy nhiên, tương tự như lưu ý ở trên, cần phải kiểm tra tính đại diện của hiệp hội đó để đảm bảo các thành viên của hiệp hội là đại diện cho các doanh nghiệp trong lĩnh vực này.

- **Đối tượng tác động của văn bản là nhóm doanh nghiệp có chung nguồn vốn, quốc tịch**

Đây là trường hợp cũng tương đối đơn giản do nguồn vốn và quốc tịch là các thông tin tương đối công khai của doanh nghiệp. Ví dụ, việc tìm kiếm các doanh nghiệp có nguồn vốn nhà nước, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp của Đài Loan, Hàn Quốc có thể được tiến hành tương đối dễ dàng. Các cơ sở dữ liệu về doanh nghiệp đều có phân loại theo nguồn vốn. Đối với các doanh nghiệp theo quốc tịch có thể liên lạc với hiệp hội doanh nghiệp của quốc gia đó để lấy thông tin.

- **Đối tượng tác động của văn bản là cá nhân, tổ chức có liên quan đến thủ tục hành chính**

Trường hợp này phụ thuộc nhiều vào đặc điểm của thủ tục hành chính đó. Ví dụ, khi cần tham vấn một nghị định về hướng dẫn Luật khoáng sản, có thể thông qua Tổng cục Địa chất và Khoáng sản để có được danh sách các doanh nghiệp đã từng được cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản. Hay như quy định về quản lý chất thải nguy hại có thể tìm danh sách đối tượng là các chủ nguồn thải nguy hại đã đăng ký với chi cục bảo vệ môi trường tại các địa phương. Tuy nhiên, có một vấn đề là các cơ quan này thường lưu hồ sơ dưới dạng giấy, mỗi hồ sơ tương ứng với một mỏ khoáng sản hoặc một chủ nguồn thải, mà không có danh sách tổng hợp. Hơn nữa, có những trường hợp cơ quan nhà nước tại địa phương do đã nắm rõ các doanh nghiệp nên không yêu cầu họ khai địa chỉ, số điện thoại liên lạc, hoặc khai một cách chung chung, không chính xác. Do đó, việc tập hợp thông tin liên lạc của các chủ thể này để tham vấn sẽ mất thời gian và công sức.

Một vấn đề nữa cần lưu ý ở các văn bản loại này là có những thủ tục hành chính thuộc diện chỉ phải làm một lần, nên thông tin về những người đã từng làm thủ tục thì lại không phải là đối tượng tác động của văn bản. Ví dụ, văn bản quy định về thủ tục phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường thì các doanh nghiệp đã từng làm thủ tục này và đi vào hoạt động thì sẽ không có nhu cầu góp ý cho văn bản áp dụng cho tương lai. Còn các doanh nghiệp sẽ sử dụng văn bản này thì có thể lại chưa hình thành.

- **Tiêu chí xác định đối tượng tác động không rõ ràng**

Trong nhiều trường hợp, việc tìm kiếm thông tin liên lạc của đối tượng tác động gặp rất nhiều khó khăn do tiêu chí xác định không phổ biến. Ví dụ, để góp ý Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn lao động đối với sản xuất, vận chuyển, sử dụng hóa chất nguy hại thì cần phải liên lạc với các doanh nghiệp có sử dụng hóa chất. Tuy nhiên, các cơ sở dữ liệu về doanh nghiệp không có thông tin này, các thủ tục hành chính thuộc lĩnh vực này cũng rất hạn chế. Do đó, người tiến hành tham vấn sẽ mất nhiều công sức hơn để có thể liên lạc với các doanh nghiệp có hoạt động này. Có thể căn cứ vào ngành nghề kinh doanh của doanh nghiệp, lựa chọn ra những ngành nghề có khả năng sử dụng hóa chất nguy hiểm. Sau đó liên lạc với doanh nghiệp để kiểm chứng lại việc họ có thực sự có hóa chất nguy hiểm hay không trước khi tiến hành tham vấn. Việc này tương đối mất thời gian và công sức, tuy nhiên lại có được thông tin tương đối đầy đủ của các doanh nghiệp nhờ việc liên hệ trước.



Các biện pháp tham vấn cụ thể

Sau khi đã có đầy đủ dự thảo và các tài liệu đính kèm của văn bản cùng với thông tin liên lạc của đối tượng chịu tác động thì có thể tiến hành các biện pháp tham vấn cụ thể. Các biện pháp thường được sử dụng gồm:

- 1 gửi công văn yêu cầu góp ý;
- 2 gọi điện thoại lấy ý kiến;
- 3 tổ chức hội thảo lấy ý kiến; và
- 4 khảo sát thực địa. Việc lựa chọn các biện pháp này phụ thuộc vào đặc điểm của từng văn bản, nguồn lực đầu tư cho việc lấy ý kiến và đặc điểm của đối tượng được lấy ý kiến.

• Gửi công văn yêu cầu góp ý

Gửi công văn yêu cầu góp ý là biện pháp phổ biến thường xuyên được sử dụng nhất. Phương pháp này có rất nhiều ưu điểm như diện đối tượng được tham vấn có thể mở rộng ra cả tất cả các địa phương trên toàn quốc, tiết kiệm chi phí, số lượng đối tượng được tham vấn rộng. Tuy nhiên, do tính tương tác không cao nên tỷ lệ phản hồi rất thấp, chất lượng ý kiến không cao. Nếu có thể kết hợp gửi công văn và gọi điện thoại nhắc lại thì sẽ giúp tăng lên cả về số lượng và chất lượng ý kiến.

Có một thực tế là nếu công văn yêu cầu góp ý được gửi từ cơ quan nhà nước trực tiếp quản lý doanh nghiệp thì tỷ lệ phản hồi cao hơn do doanh nghiệp coi góp ý là nhằm tránh mất lòng cơ quan quản lý. Ví dụ, các văn bản yêu cầu góp ý từ phía cơ quan thuế, hải quan trực tiếp quản lý doanh nghiệp thì có tỷ lệ phản hồi cao hơn. Nhưng cũng chính vì lý do tránh mất lòng nên ý kiến của doanh nghiệp thường theo tính đồng thuận với cơ quan nhà nước. Ngược lại, nếu đơn vị tổ chức lấy ý kiến là các tổ chức hiệp hội doanh nghiệp thì tỷ lệ phản hồi thấp hơn, nhưng các ý kiến lại thật hơn và khách quan hơn. Đây cũng là điều cần lưu ý trong quá trình tiếp thu ý kiến. Do quá trình gửi công văn sẽ mất thời gian bưu chính, nên người tham vấn cần lưu ý để rộng thời gian góp ý với đối tượng được hỏi ý kiến, tránh tình trạng thời gian góp ý quá ngắn.

• Gọi điện thoại lấy ý kiến

Gọi điện thoại lấy ý kiến cũng là một hình thức có thể được sử dụng để thu thập ý kiến góp ý. Hình thức này có tính tương tác cao hơn nên tỷ lệ phản hồi sẽ cao hơn rất nhiều, nhưng do việc yêu cầu người được tham vấn trả lời tức thời sẽ khiến cho chất lượng ý kiến thường không cao. Hơn nữa, chi phí hành chính của việc gọi điện có thể không lớn, nhưng lại đòi hỏi phải có nhân lực am hiểu về vấn đề để có thể vừa hỏi, vừa tiếp thu ý kiến góp ý nên khó có thể mở rộng diện tham vấn. Nếu muốn diện tham vấn rộng thì cần tập huấn người gọi điện thật tốt, các câu hỏi phải chuẩn bị tốt, rõ ràng, và có mẫu phiếu trả lời.

Phương pháp này phù hợp với những trường hợp tham vấn sớm để sửa đổi văn bản đã có sẵn, hay nói cách khác là hỏi ý kiến về việc thực tiễn thi hành văn bản cũ. Do chủ thể được tham vấn thường xuyên phải làm việc với chính sách hiện hành, nên họ có nhiều thông tin, kinh nghiệm và có thể nhanh chóng chia sẻ qua điện thoại. Các câu hỏi về chính sách mới cũng chỉ nên dừng lại ở việc đưa ra một số điểm mới đơn giản, có liên quan mật thiết đến người được hỏi và hỏi về tiên liệu của họ khi có thay đổi đó. Ví dụ, khi Bộ Giao thông vận tải muốn sửa đổi Thông tư quy định về việc cải tạo phương tiện cơ giới đường bộ thì có thể gọi điện để hỏi những người thường xuyên làm dịch vụ cải tạo phương tiện cho các chủ xe. Các câu hỏi có thể xoay quanh thực trạng việc áp dụng văn bản hiện hành, và sau đó hỏi thêm ý kiến của họ về một số đề xuất mới.

- **Tổ chức hội thảo lấy ý kiến**

Phương pháp tổ chức hội thảo lấy ý kiến là hình thức rất hiệu quả và được áp dụng trong nhiều trường hợp. Phương pháp này có tính tương tác rất cao, đủ thời gian chuẩn bị nên ý kiến góp ý thường rất chất lượng. Một ưu điểm nữa của phương pháp này là có thể có sự tham gia của báo chí và còn có tác dụng tuyên truyền phổ biến pháp luật sớm, trước khi ban hành. Tuy nhiên, nhược điểm của phương pháp này là rất tốn kém chi phí cùng với thời gian tổ chức. Hơn nữa, do khó khăn về đi lại nên thường không thể được thực hiện trên phạm vi toàn quốc mà chỉ có thể làm ở một số thành phố lớn, gây nên sự bất bình đẳng đối với các đối tượng tác động tại các địa phương khác.

Để chất lượng tham vấn thông qua phương pháp này được hiệu quả đòi hỏi rất nhiều nỗ lực của đơn vị tổ chức. Cần lưu ý một số điểm sau:

- 1 gửi trước tài liệu cho người được tham vấn để họ có thêm thời gian chuẩn bị;
- 2 chuẩn bị trước một số bài phát biểu, góp ý có chất lượng ngoài các ý kiến đăng ký tại hội thảo;
- 3 nên giảm bớt thời gian dành cho các lễ nghi mà tập trung vào nội dung của dự thảo;
- 4 phải có ghi âm và ghi chép đầy đủ các ý kiến tại hội thảo để tổng hợp;
- 5 thông tin về việc tổ chức hội thảo nên được đăng tải sớm trên mạng, gửi cho báo chí và không hạn chế người đến tham dự.

- **Khảo sát thực địa**

Đây có thể coi là hình thức tốn kém chi phí xã hội nhất nhưng cũng sẽ đưa ra được các ý kiến góp ý có chất lượng nhất. Ngoài các thông tin về dự thảo chính sách mới, người tham vấn còn có thể thu thập thêm được nhiều các thông tin thực tiễn để có thể phục vụ tốt hơn cho công tác xây dựng pháp luật. Phương pháp khảo sát thực địa đặc biệt có ý nghĩa khi cơ quan soạn thảo cần thông tin về tính hợp lý và khả thi của đề xuất mới, tránh tình trạng “ngồi phòng lạnh làm chính sách” như phản ánh thời gian qua. Nhược điểm của phương pháp này là diện tham vấn sẽ rất hạn chế

(do vấn đề chi phí và thời gian). Bởi vậy, cơ quan soạn thảo cần hết sức thận trọng trong việc nội suy từ những thông tin thu được.

Tóm lại, các hình thức lấy ý kiến hết sức đa dạng và phong phú, phụ thuộc vào đặc điểm của quy định mới và năng lực của cơ quan soạn thảo. Các hình thức này có ưu nhược điểm khác nhau và cần được cân nhắc lựa chọn cụ thể. Đối với một số văn bản quan trọng, việc lấy ý kiến có thể được tiến hành kết hợp nhiều phương pháp để có thể thu được hiệu quả tối đa.



Đề xuất cơ chế tham vấn cụ thể:

Giai đoạn soạn thảo lời văn

Hiện nay, dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật dự định sẽ tách quá trình xây dựng văn bản thành hai khâu, xây dựng chính sách và soạn thảo lời văn. Hiện tại chưa rõ mức độ chi tiết của khâu xây dựng chính sách đến đâu (tương ứng với đó là những việc còn lại phải làm của khâu soạn thảo lời văn), nên chưa thể xác định được việc tham vấn cần được thực hiện như thế nào. Tuy nhiên, theo các dự định của Bộ Tư pháp thì khâu xây dựng chính sách sẽ cho kết quả chính sách rất chi tiết, còn khâu soạn thảo lời văn chỉ mang ý nghĩa kỹ thuật. Nếu thực tiễn sau này như vậy thì rõ ràng là khâu xây dựng chính sách sẽ cần được tập trung tham vấn nhiều hơn, bởi quá trình soạn thảo lời văn chỉ là chuyển tải từ các dụng ý chính sách thành ngôn ngữ pháp lý, mà người dân và doanh nghiệp thì quan tâm đến dụng ý chính sách nhiều hơn là ngôn ngữ pháp lý. Hơn nữa, ngôn từ pháp lý có ưu điểm là chính xác, thuận tiện cho áp dụng nhưng lại tương đối khó hiểu cho người mới tiếp cận. Do đó, người dân và doanh nghiệp sẽ tập trung góp ý vào giai đoạn chính sách nhiều hơn.

Với những lý do đó, nếu việc tham vấn đã được thực hiện tốt trong giai đoạn xây dựng chính sách thì có thể giảm bớt trong giai đoạn soạn thảo lời văn. Tuy nhiên, dù có giảm bớt thì các nghĩa vụ về đăng tải dự thảo vẫn phải được thực hiện đầy đủ. Việc này dành cho các đối tượng chịu tác động trực tiếp và có chuyên môn về lĩnh vực có thể phát hiện ra những sai khác giữa chính sách và lời văn để có thể góp ý điều chỉnh cho phù hợp.

Lưu ý rằng, cơ chế tham vấn gọn nhẹ ở khâu soạn thảo lời văn được đề xuất trên chỉ nên được áp dụng khi khâu này chỉ mang tính kỹ thuật. Trong trường hợp kết quả của khâu xây dựng chính sách quá chung chung thì chắc chắn khâu soạn thảo lời văn sẽ ảnh hưởng rất nhiều đến văn bản cuối cùng, và vì vậy không thể áp dụng việc tham vấn gọn nhẹ như trên.

• Lấy ý kiến thông qua cơ quan đại diện

Trong nhiều trường hợp, việc lấy ý kiến nên được thực hiện thông qua các tổ chức đại diện hơn là để cơ quan soạn thảo trực tiếp làm việc này, bởi một số lý do sau:

Thứ nhất, Ban soạn thảo một văn bản pháp luật thường là cơ quan tạm thời, chỉ được thành lập để thực hiện một dự án và sau đó tự giải tán, do đó, có thể các thành viên trong Ban Soạn thảo, tổ biên tập không có kinh nghiệm trong việc tổ chức tham vấn ý kiến. Ví dụ, Ban soạn thảo Nghị định về niên hạn sử dụng tàu thủy nội địa, mặc dù rất thiện chí muốn lấy ý kiến của các doanh nghiệp, nhưng do các cán bộ phụ trách không có kinh nghiệm nên đã chỉ gửi lấy ý kiến của 3 đối tượng và không thu được một ý kiến góp ý nào.

Thứ hai, khi cơ quan soạn thảo đồng thời là cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực nhất định thì thường phát sinh mâu thuẫn lợi ích. Trường hợp xấu nhất là cơ quan này cố tình không tiến hành tham vấn hoặc tham vấn hình thức nhằm giữ kín quá trình soạn thảo văn bản, duy trì các quy định có lợi cho mình. Trong những trường hợp khác, cơ quan soạn thảo có thể sẽ vẫn tiến hành tham vấn nhưng lại tập trung vào các chủ thể thân quen với mình, ví dụ như chỉ tham vấn các doanh nghiệp nhà

nước kinh doanh trong lĩnh vực đó mà không tham vấn rộng rãi. Hiện tượng này thường diễn ra và gây bất công cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước, doanh nghiệp nhỏ.

Thứ ba, doanh nghiệp sẽ ngần ngại khi góp ý trực tiếp đến cơ quan nhà nước quản lý mình, bởi nếu ý kiến trái chiều có thể sẽ bị để ý và gây khó dễ. Đã từng có trường hợp doanh nghiệp góp ý đến cơ quan thuế và ngay sau đó bị cơ quan này tiến hành thanh tra thuế. Do đó, việc góp ý thông qua các tổ chức đại diện sẽ giúp doanh nghiệp và người dân tránh được tình trạng này.

Với những lý do đó, việc thực hiện tham vấn thông qua các tổ chức đại diện là rất cần thiết. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi cần đưa quy định bắt buộc cơ quan soạn thảo phải phối hợp với các tổ chức đại diện để tổ chức lấy ý kiến. Ví dụ, đối với các văn bản liên quan đến quyền và lợi ích của Nhân dân thì cần được lấy ý kiến thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, văn bản liên quan đến nông dân thì phải được lấy ý kiến qua Hội nông dân Việt Nam. Văn bản liên quan đến doanh nghiệp cần được lấy ý kiến qua Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Tuy nhiên, việc lấy ý kiến này không bắt buộc doanh nghiệp và người dân phải gửi ý kiến thông qua các tổ chức này mà vẫn cho phép họ gửi ý kiến trực tiếp đến cơ quan soạn thảo.

• Giải trình, tiếp thu ý kiến và cảm ơn

Như trong các báo cáo số 1 và số 2 đã trình bày, vấn đề giải trình và tiếp thu ý kiến góp ý hiện đang là một trong những cản trở lớn khiến người dân và doanh nghiệp mất niềm tin vào việc góp ý. Thực tế hiện nay, các cơ quan soạn thảo đều đã có văn bản tổng hợp ý kiến góp ý và báo cáo giải trình tiếp thu, tuy nhiên, văn bản này mới chỉ được trình cùng với bộ tài liệu lên cơ quan ban hành chứ chưa được công khai đối với người góp ý. Do đó, để hoàn thiện hơn cơ chế tham vấn, cơ quan nhà nước cần công khai thông tin góp ý để tạo niềm tin cho các chủ thể đã góp ý.

Đồng thời với việc công bố các ý kiến tiếp thu và giải trình, việc cảm ơn các cá nhân và tổ chức đã góp ý cũng là một việc quan trọng. Những người từng góp ý sẽ cảm thấy hãnh diện và có động lực góp ý tốt hơn nếu được cơ quan ban hành văn bản cảm ơn.

Ví dụ, khi Quốc hội ban hành Luật doanh nghiệp, Quốc hội có thể cảm ơn các cá nhân, tổ chức đã góp ý thông qua hai phương pháp. Thứ nhất, đính kèm với Luật doanh nghiệp hoặc Lệnh của Chủ tịch nước về việc công bố Luật doanh nghiệp là danh sách các cá nhân và tổ chức đã góp ý cho đạo luật. Thứ hai, Quốc hội hoặc Chủ tịch nước gửi tặng mỗi cá nhân, tổ chức góp ý một thư cảm ơn về các ý kiến góp ý. Các biện pháp này được thực hiện đơn giản, không quá khó khăn tốn kém mà lại thể hiện tinh thần cầu thị rất cao của Nhà nước đối với sự đóng góp của nhân dân.

Thực tiễn trong quá trình xây dựng pháp luật, có nhiều trường hợp cơ quan soạn thảo nhận được các ý kiến đóng góp có giá trị thấp, có thể xuất phát từ lý do là người

góp ý không có nhiều kiến thức trong lĩnh vực nên chưa hiểu rõ dự thảo văn bản, hoặc do người góp ý chỉ tập trung vào trường hợp rất hãn hữu mà không cân nhắc đến lợi ích chung của xã hội. Những ý kiến như vậy thường không được tiếp thu, nhưng nếu cơ quan soạn thảo trao đổi trực tiếp với người góp ý có thể sẽ mất nhiều thời gian không cần thiết. Do đó, hình thức thư cảm ơn sẽ rất phù hợp, vừa giúp duy trì tinh thần cầu thị của nhà nước vừa không mất quá nhiều thời gian và công sức để giải trình đối với những ý kiến giá trị thấp.

• Thời hạn đăng tải và tham vấn

Thời hạn tham vấn ngắn chính là một trong những nguyên nhân gây khó khăn cho người góp ý. Hơn nữa, ngoài tác dụng tham vấn, việc đăng tải và thông báo sớm các đề xuất chính sách, dự thảo văn bản pháp luật cũng nhằm giúp doanh nghiệp và người dân biết sớm đến chính sách để có thể chủ động trong hoạt động của mình.

Việc đăng tải và tham vấn cần được thực hiện theo các thời hạn như sau:

- Từ thời điểm đăng tải đề xuất chính sách đến khi văn bản được ban hành ít nhất là 90 ngày;
- Từ thời điểm đăng tải dự thảo đầu tiên đến khi ban hành ít nhất là 60 ngày;
- Từ thời điểm đăng tải dự thảo cuối cùng cho đến khi ban hành ít nhất là 20 ngày.

• Thủ tục rút gọn

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay, các văn bản xây dựng theo thủ tục rút gọn sẽ không phải tiến hành tham vấn. Mặc dù vậy, các nghĩa vụ đăng tải vẫn phải được tôn trọng và vẫn phải duy trì thời gian tối thiểu của việc đăng tải. Nếu số lượng ý kiến góp ý quá nhiều hoặc có yêu cầu của nhiều cá nhân, tổ chức thì buộc phải xây dựng theo thủ tục đầy đủ chứ không thể tiếp tục rút gọn. Khi đăng tải văn bản theo thủ tục rút gọn, cơ quan soạn thảo cần phải đăng tải cả văn bản cho phép và lý do được xây dựng theo thủ tục rút gọn.

Đối với văn bản xây dựng theo thủ tục rút gọn:

- Từ thời điểm đăng tải đề xuất chính sách, cùng với lý do và văn bản cho phép xây dựng theo thủ tục rút gọn đến khi ban hành ít nhất là 30 ngày;
- Từ thời điểm đăng tải dự thảo đầu tiên đến khi ban hành ít nhất là 20 ngày;
- Từ thời điểm đăng tải dự thảo cuối cùng đến khi ban hành ít nhất là 10 ngày.

- **Quá trình thẩm tra, thẩm định**

Quá trình thẩm tra, thẩm định có thể liên quan đến cơ chế tham vấn theo các cách sau:

Thứ nhất, cơ quan thẩm tra, thẩm định có thể tổ chức hội đồng tư vấn thẩm định, thẩm tra và mời các đối tượng tác động tham gia vào hội đồng đó. Việc này tương tự như hình thức tham vấn thông qua tổ chức hội thảo và được thực hiện phù hợp với cách thức được trình bày ở trên.

Thứ hai, cơ quan thẩm tra, thẩm định có quyền ngừng việc thẩm tra, thẩm định vì lý do cơ quan soạn thảo đã không tiến hành tham vấn đúng quy trình tham vấn. Đây là một hình thức chế tài rất hiệu quả đối với cơ quan soạn thảo nhằm bảo đảm tuân thủ các quy định về tham vấn.



Đề xuất cơ chế tham vấn cụ thể: Xây dựng văn bản cấp địa phương

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện đã hợp nhất việc ban hành văn bản ở cả cấp trung ương và địa phương. Trong thời gian qua, việc ban hành văn bản ở cấp trung ương đã được hoàn thiện nhiều, song quá trình này ở cấp địa phương vẫn chưa chú trọng công tác tham vấn. Theo kinh nghiệm, việc xây dựng văn bản pháp luật cấp địa phương thì khâu ý tưởng chính sách quan trọng hơn so với xây dựng chính sách và soạn thảo lời văn, đặc biệt là cơ chế phản hồi về thực trạng thực thi pháp luật và đề xuất chính sách mới. Khác với văn bản cấp trung ương, khâu xây dựng chính sách có thể quan trọng hơn rất nhiều bởi một văn bản quy phạm pháp luật cấp trung ương thường được sử dụng để giải quyết một vấn đề tổng thể trên toàn quốc, do đó, một văn bản bao gồm rất nhiều công cụ chính sách và cần được thiết kế tốt. Ngược lại, ở cấp địa phương, các công cụ chính sách không phải là mới, thường là học hỏi từ cấp trung ương hoặc của địa phương khác, do đó, giai đoạn xây dựng chính sách lại chỉ mang ý nghĩa kỹ thuật nhiều hơn. Ví dụ, khi ở cấp trung ương đặt ra một thủ tục hành chính mới thì cần phải đánh giá nhằm thiết kế thủ tục đó cho phù hợp, còn ở cấp địa phương thì việc thiết kế thủ tục hành chính chủ yếu là đi học hỏi của trung ương hoặc địa phương khác.

Tại một số địa phương, mô hình đối thoại chính quyền – doanh nghiệp – người dân đã được xây dựng và phát huy hiệu quả cao nhất để xây dựng chính sách. Theo đó, chính quyền cấp địa phương thường xuyên tổ chức các buổi đối thoại mở và mời doanh nghiệp, các tổ chức và người dân địa phương đến để thảo luận về vấn đề trong địa phương mình. Hoạt động này phù hợp với cấp địa phương nhờ khoảng cách địa lý ngắn nên việc gặp gỡ trực tiếp hoàn toàn có thể thực hiện được. Trong các cuộc đối thoại này, nên áp dụng phương pháp nhóm vấn đề, nhưng không hạn chế. Ví dụ, cuộc đối thoại về chủ đề quy hoạch đô thị, giao thông nông thôn sẽ được định hướng trước, nhưng không được hạn chế người dân và doanh nghiệp nêu vấn đề rộng hơn. Với tần suất mỗi tháng một lần hoặc một vài lần trong một năm là chính quyền có thể bao quát được hầu hết các chủ đề mà người dân và doanh nghiệp quan tâm trên địa bàn.



Kết luận

Một cơ chế tham vấn tốt là điều mang lại lợi ích cho cả cơ quan nhà nước, người dân và doanh nghiệp. Cơ chế tham vấn đó phải đảm bảo thuận tiện và tiết kiệm cho tất cả các bên, phân loại được các vấn đề quan trọng, tác động lớn, thu hút sự quan tâm và những vấn đề ít quan trọng, ít tác động hơn. Ngoài ra, quá trình cũng phải bảo đảm sự minh bạch và không phân biệt đối xử giữa các chủ thể.

Cơ chế tham vấn hiệu quả nên được bắt đầu sớm từ khi có ý tưởng chính sách, với các yêu cầu tối thiểu của việc công khai thông tin trên một cổng thông tin điện tử chung. Quá trình tham vấn có thể được thực hiện sâu hơn nếu văn bản rơi vào một số trường hợp nhất định. Khi tham vấn sâu, cần phải xác định được các nhóm đối tượng chịu tác động và lấy ý kiến đầy đủ của các nhóm này. Công tác liên lạc với các chủ thể bị tác động cũng gây nhiều khó khăn cho các đơn vị có trách nhiệm lấy ý kiến. Việc tham vấn thông qua các tổ chức đại diện là một hình thức rất hiệu quả và trong nhiều trường hợp nên là nghĩa vụ bắt buộc. Trách nhiệm công khai các thông tin về báo cáo giải trình tiếp thu và cảm ơn những người đã đóng góp cần được đưa vào. Cần quy định thời hạn tối thiểu cho việc đăng tải ý tưởng chính sách, dự thảo đầu tiên và dự thảo cuối cùng đủ để người dân và doanh nghiệp theo dõi. Cuối cùng, vấn đề xây dựng văn bản cấp địa phương nên tập trung vào mô hình đối thoại mở hơn là tham vấn dự thảo như ở cấp trung ương.





PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM - VCCI
TRUNG TÂM THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ

9 Đào Duy Anh, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84-4) 3574-2022

Fax: (84-4) 3574-2020

Email: xdphapluat@vcci.com.vn

Website: www.vibonline.com.vn/ www.vcci.com.vn