

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU - KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

NGÔ LINH NGỌC *

Tóm tắt: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 ra đời với nhiều quy định mang tính đột phá, trong đó điển hình là quy định về yêu cầu đánh giá tác động pháp luật trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, công tác này trên thực tế còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện. Bài viết phân tích khái niệm, chủ thể và các bước thực hiện quy trình đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật của Liên minh châu Âu; rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về vấn đề mở rộng đối tượng thực hiện đánh giá tác động cũng như đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan và tham vấn của người dân trong quá trình xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay.

Từ khóa: Đánh giá tác động; xây dựng pháp luật; kinh nghiệm; Liên minh châu Âu

Nhận bài: 01/8/2018

Hoàn thành biên tập: 15/4/2019

Duyệt đăng: 28/4/2019

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN LAWMAKING OF THE EUROPEAN UNION – EXPERIENCES FOR VIETNAM

Abstract: The 2015 Law on promulgation of legal normative documents has been introduced with many breakthrough provisions among which are noticeably the provisions on the requirements of regulatory impact assessment in the process of lawmaking. The implementation of these provisions, however, encounter many difficulties in practice. The paper analyses the concept, the subjects and the steps of regulatory impact assessment in lawmaking of the European Union and draws lessons learnt for Vietnam in regard to broadening the scope of legal normative documents which are subject to regulatory impact assessment, guaranteeing the participation of related parties and consulting public views in the process of developing and improving the legal system at present.

Keywords: Regulatory impact assessment; lawmaking; experience; European Union

Received: Aug 1st, 2018; Editing completed: Apr 15th, 2019; Accepted for publication: Apr 28th, 2019

Bắt đầu từ Tuyên bố Schuman 1950 tuyên bố thành lập Cộng đồng than thép châu Âu (ECSC), tiền thân của Liên minh châu Âu (EU), qua gần 70 năm tồn tại và phát triển, EU không ngừng mở rộng các thành viên và tăng cường liên kết ngày càng toàn diện và sâu sắc. Quá trình liên kết của EU được thể

hiện bằng việc chuyển giao quyền lực kinh tế từ các nước thành viên lên Liên minh, là quá trình phát triển cả chiều sâu và chiều rộng và không ngừng mở rộng sang cả các lĩnh vực khác như chính trị, xã hội. Cùng với quá trình đó, hệ thống pháp luật của EU cũng không ngừng được củng cố và hoàn thiện.

Ủy ban châu Âu (EC) là một trong những định chế chính trong cơ cấu tổ chức

* Giảng viên, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: ngolinhngoc@hlu.edu.vn

của EU, là cơ quan hành pháp của khối. EC hoạt động độc lập, có chức năng xây dựng, kiến nghị các đạo luật của EU, thực thi, áp dụng và giám sát việc triển khai các hiệp ước và điều luật của EU, sử dụng ngân sách chung để thực hiện các chính sách chung của khối theo quy định. Hệ thống pháp luật của EU hiện nay do Ủy ban chịu trách nhiệm và một trong những công cụ mà EC sử dụng để đảm bảo chất lượng cho các văn bản chứa đựng chính sách hiện nay đó chính là đánh giá tác động pháp luật.

1. Đánh giá tác động pháp luật trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu

1.1. Quan niệm về đánh giá tác động pháp luật của Liên minh châu Âu

Theo quan điểm của EU, “*Đánh giá tác động (RIA) là một công cụ chính nhằm đảm bảo sáng kiến của Ủy ban và các quy định pháp luật của EU được xây dựng dựa trên bằng chứng minh bạch, toàn diện và cân bằng*”.⁽¹⁾ Đồng thời, đó chính là phương pháp đánh giá những tác động có thể xảy ra từ sự thay đổi chính sách hoặc pháp luật, được thực hiện trong quá trình làm luật, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hoặc ban hành chính sách mới.⁽²⁾ Phương pháp này nghiên cứu, phân tích, đánh giá các giải pháp, lựa chọn chính sách, cung cấp cho các cơ quan có thẩm quyền, để nhà làm luật có

thể lựa chọn được giải pháp tốt nhất. Về bản chất có thể thấy, đánh giá tác động là hoạt động bao gồm nhiều bước cần được thực hiện một cách logic trong quá trình xây dựng đề xuất chính sách. Đây là quá trình thu thập, chuẩn bị bằng chứng để trình các nhà hoạch định chính sách về các lợi ích và các điểm bất lợi của các phương án chính sách thông qua việc đánh giá các tác động tiềm tàng của các phương án đó. Kết quả của quá trình này được tóm tắt và trình bày trong báo cáo đánh giá tác động (Báo cáo RIA).

Trong khi thực hiện đánh giá tác động, cán bộ soạn thảo cần trả lời các câu hỏi:

- Bản chất quy mô của vấn đề, diễn biến của nó và các đối tượng chịu tác động lớn nhất?
- Quan điểm của các bên liên quan?
- Ủy ban có cần tham gia can thiệp không? Nếu có, Ủy ban cần đề ra mục tiêu gì nhằm giải quyết vấn đề đó?
- Các phương án, chính sách nhằm thực hiện những mục tiêu này là gì?
- Các tác động tiềm tàng về kinh tế, xã hội, môi trường của các phương án đó?
- So sánh các phương án chính này dựa trên các tiêu chí về tính hiệu quả, hữu hiệu và thống nhất trong cách giải quyết vấn đề?
- Công tác giám sát và đánh giá trong tương lai sẽ được tổ chức như thế nào?

Công tác đánh giá tác động là yếu tố chủ yếu trong việc xây dựng đề nghị văn bản của Ủy ban và Đoàn ủy viên sẽ xem xét báo cáo đánh giá tác động trong quá trình đưa ra quyết định. Kết quả đánh giá tác động hỗ trợ và không thay thế quá trình đưa ra quyết định. Chỉ có Đoàn ủy viên mới được quyền quyết định thông qua một đề nghị chính sách.

(1). http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm, truy cập 30/5/2018.

(2). Ulrich Karpen, Implementation of Legislative Evaluation in Europe, Current Models and Trends (2004) 6 *European Journal of Law Reform* 57, p. 58; OECD, *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA Papers No 31, p.10.

1.2. Chủ thể thực hiện và đối tượng của hoạt động đánh giá tác động pháp luật

Cơ quan soạn thảo đề nghị văn bản quy phạm pháp luật là cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động. Cơ quan này sẽ thu thập thông tin, ý kiến từ các bên liên quan và trong nhiều trường hợp cần sự tham gia của các chuyên gia trong và ngoài cơ quan. Các đơn vị khác của Ủy ban, bao gồm Ban thư kí, cung cấp hỗ trợ thông qua các nhóm chỉ đạo đánh giá tác động pháp luật và thực hiện tham vấn giữa các đơn vị với nhau. Ban đánh giá tác động (Impact Assessment Board - IAB) - cơ quan kiểm soát chất lượng báo cáo đánh giá tác động cũng có thể cung cấp các hỗ trợ và tư vấn cho cơ quan soạn thảo trước khi hoàn chỉnh báo cáo. Đối với các câu hỏi tổng quan về đánh giá tác động, cơ quan soạn thảo có thể liên hệ với Ban đánh giá tác động của Ban thư kí, đồng thời có thể tham vấn Ban đánh giá tác động về các vấn đề liên quan đến phương pháp luận. Cán bộ theo dõi công việc của Ban trong các đơn vị điều phối chính sách của Ban thư kí (Ban D của Tổ thư kí) cũng có thể cung cấp những tư vấn hữu ích cho cơ quan soạn thảo báo cáo RIA. Đơn vị thẩm định của Ban thư kí sẽ giúp giải đáp các thắc mắc liên quan đến mối liên hệ giữa đánh giá tác động và đánh giá tiền kiểm theo yêu cầu của Quy chế tài chính. Ban doanh nghiệp và công nghiệp có thể cung cấp lời khuyên về các gánh nặng hành chính và mô hình chi phí chuẩn châu Âu đồng thời giúp tham vấn với các câu hỏi có liên quan đến tác động đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Ban tư pháp, tự do và an ninh có thể cung cấp hỗ trợ về các tác động đối với các quyền cơ bản,

bao gồm cả quyền bảo vệ số liệu. Đồng thời, nếu như có những câu hỏi tham vấn đối với các bên có liên quan, cơ quan soạn thảo báo cáo RIA có thể liên hệ với đơn vị “Minh bạch quan hệ với các bên liên quan và các tổ chức bên ngoài” của Ban thư kí.

Nhìn chung, các báo cáo đánh giá tác động có vai trò rất cần thiết đối với các sáng kiến quan trọng nhất và có các tác động rộng rãi nhất của Ủy ban. Đánh giá tác động cần được thực hiện với tất cả các đề nghị văn bản pháp luật nằm trong Chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban và đối với tất cả các đề nghị không nằm trong Chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban nhưng có tác động dễ nhận thấy về kinh tế, xã hội, môi trường (ngoại trừ văn bản pháp luật theo định kì) và đối với những đề xuất không mang tính pháp lí (như sách trắng, kế hoạch hành động, chương trình chỉ tiêu, hướng dẫn thương lượng trong thỏa thuận quốc tế) có vai trò định hướng cho các chính sách trong tương lai. Đồng thời cũng cần thực hiện đánh giá tác động đối với các biện pháp thực hiện nhất định có tác động đáng kể. Cơ quan soạn thảo cần thiết lập sớm một quy trình lên kế hoạch, trong đó thực hiện tham vấn cơ quan hỗ trợ đánh giá tác động của mình và Ban thư kí xem đề nghị văn bản của mình có cần thực hiện đánh giá tác động hay không.

1.3. Quy trình đánh giá tác động pháp luật trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu

Đánh giá tác động pháp luật trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của EU phải thực hiện theo quy trình chặt chẽ bao gồm các bước sau:

*Bước 1. Lên kế hoạch đánh giá tác động:
Lộ trình, lồng ghép chu kỳ lập kế hoạch
chiến lược và thời gian biểu*

Theo quan điểm của EU, báo cáo đánh giá tác động nên được thực hiện ở thời điểm khi dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hoặc đề xuất chính sách còn ở giai đoạn sơ lược. Sau đó báo cáo này có thể phát triển đồng thời cùng với sự phát triển của đề xuất. Đồng thời lộ trình sẽ là công cụ cần thiết bảo đảm minh bạch trong sự tham gia của các cơ quan đơn vị trong và ngoài quá trình xây dựng chính sách và cho phép tất cả các cơ quan liên quan đến công tác đánh giá tác động văn bản pháp luật có thể chuẩn bị nỗ lực đóng góp một cách kịp thời nhất.

Do các báo cáo RIA đòi hỏi thời gian và nguồn lực nên việc lên kế hoạch đánh giá tác động cần được tích hợp vào quá trình lên kế hoạch và chương trình chiến lược của Ủy ban.⁽³⁾ Tất cả các đề xuất nằm trong chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban và các đề xuất pháp luật không nằm trong chương trình này nhưng có tác động đáng kể (ngoại trừ đề xuất pháp luật thực hiện thường lệ) cần được trình kèm theo một lộ trình bao gồm thông tin về các bước phân tích và thời gian thực hiện báo cáo RIA hoặc giải thích vì sao RIA là không cần thiết. Tài liệu này cần xác định rõ các vấn đề cần giải quyết bởi đề xuất và thuyết minh về sự cần thiết của hành động can thiệp của EU theo nguyên tắc phụ trợ. Tài liệu cần chỉ định rõ ban nào của Ủy ban sẽ được mời tham gia nhóm chỉ đạo

thực hiện đánh giá tác động. Tài liệu này đồng thời cũng cần phác thảo kế hoạch lấy ý kiến. Cơ quan soạn thảo cần phổ biến rộng rãi lộ trình của mình (kể cả khi tài liệu này vẫn đang ở giai đoạn sơ khai), tới các ban để thông tin và thu thập ý kiến trước khi chương trình xây dựng pháp luật được thông qua. Điều này sẽ cho phép họ lên kế hoạch đóng góp cho báo cáo RIA và đảm bảo tính thống nhất với các mục tiêu chính sách của họ. Ban thư kí và ban đánh giá tác động đồng thời cũng rà soát các lộ trình nhằm xác định các đề xuất mà chất lượng sẽ được nâng cao nếu có hỗ trợ từ cấp trên.

Thông thường mất khoảng 52 tuần (12 tháng) để xây dựng hoàn chỉnh một báo cáo RIA, bao gồm cả các khoảng thời gian cần thiết để thực hiện tham vấn công chúng, việc lên kế hoạch thường diễn ra trước khi thực hiện Chương trình xây dựng pháp luật

Bước 2. Thành lập nhóm chỉ đạo đánh giá tác động

Đối với mỗi báo cáo RIA, cơ quan soạn thảo cần thành lập một nhóm chỉ đạo đánh giá tác động. Các nhóm liên cơ quan hiện tại có thể được huy động để chỉ đạo công tác đánh giá tác động. Ví dụ như được thành lập để thực hiện nghiên cứu cho báo cáo RIA hoặc phục vụ việc xây dựng đề xuất. Thành viên của đơn vị hỗ trợ đánh giá tác động cần phải luôn tham gia vào nhóm chỉ đạo đánh giá tác động. Cơ quan soạn thảo cũng cần thu hút sự tham gia của các ban có chính sách có thể sẽ chịu ảnh hưởng hoặc đóng góp vào việc thực hiện đề xuất của mình vào nhóm chỉ đạo đánh giá tác động và đơn vị phối hợp chính sách có liên quan của nhóm chỉ đạo. Cơ

(3). http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm, truy cập lần cuối ngày 02/6/2018.

quan soạn thảo cũng nên tận dụng chuyên gia ở các ban khác nhằm đảm bảo tất cả các tác động có liên quan của các phương án chính sách đều được đánh giá, ví dụ như tác động đến các quyền cơ bản, các vấn đề xã hội, các doanh nghiệp nhỏ và vừa hoặc tới người tiêu dùng. Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động cũng là cách thức tốt nhất cho các cơ quan khác nhằm đảm bảo ý kiến của họ được ghi nhận và xem xét. Do đó, điều quan trọng là các cơ quan khác cần tham gia tích cực vào các nhóm chỉ đạo và lên kế hoạch tham gia từ trước. Quá trình này cũng khiến cho việc đạt được đồng thuận trở nên dễ dàng hơn khi thực hiện tham vấn liên cơ quan.

Cơ quan soạn thảo cần thành lập Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động khi công việc bắt đầu và nhóm này hoạt động trong suốt các giai đoạn của đánh giá tác động, bao gồm nghiên cứu ban đầu, tham vấn và soạn thảo. Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động cần rà soát dự thảo cuối cùng của báo cáo trước khi trình lên Ban đánh giá tác động. Các biên bản họp cuối cùng của Nhóm chỉ đạo cần được đính kèm theo báo cáo RIA khi trình lên Ban đánh giá tác động.

Bước 3. Tham vấn các bên liên quan, thu thập ý kiến chuyên môn, phân tích đánh giá tác động và trình bày kết quả phân tích trong báo cáo RIA

Báo cáo RIA là sản phẩm của bước này, báo cáo luôn phải trình bày kết quả của quá trình đánh giá tác động bao gồm các phần sau:

Phần 1: Các vấn đề về thủ tục và kết quả tham vấn các bên liên quan

Phần 2: Bối cảnh chính sách, xác định vấn đề và nguyên tắc hỗ trợ

Phần 3: Mục tiêu

Phần 4: Các phương án chính sách

Phần 5: Phân tích tác động

Phần 6: So sánh các phương án

Phần 7: Giám sát và đánh giá

Bản báo cáo thông thường không dài quá 30 trang (không tính phần tóm tắt, bảng biểu và phụ lục) trừ trường hợp báo cáo bao quát nhiều đề xuất thì có thể dài hơn. Cơ quan soạn thảo cần thảo luận sớm với đơn vị đánh giá tác động của Ban thư kí. Các tài liệu hỗ trợ như kết quả nghiên cứu, báo cáo chuyên gia hoặc tóm tắt ý kiến các bên liên quan sẽ trình bày trong phần phụ lục. Báo cáo RIA phải là một văn bản độc lập thể hiện các phân tích và các kết quả liên quan của công tác đánh giá tác động, ngôn ngữ của báo cáo cần đơn giản và rõ ràng sao cho người không am hiểu về lĩnh vực chuyên môn cũng có thể theo dõi và hiểu được các tác động của các phương án. Bảng biểu là công cụ khuyến cáo được ưu tiên sử dụng để tóm tắt các điểm chính nhằm nâng cao tính rõ ràng và dễ đọc của báo cáo. Cùng với báo cáo RIA, cơ quan soạn thảo sẽ phải soạn thảo một bản tóm tắt (không quá 10 trang), bản tóm tắt này được tách riêng khỏi báo cáo và cần:

- a. Trình bày tóm tắt, mô tả vấn đề và các mục tiêu;
- b. Trình bày phân tích tính bổ trợ;
- c. Liệt kê các phương án được xác định và các phương án được đánh giá cụ thể;
- d. Trình bày các tác động chính về kinh tế, xã hội và môi trường của mỗi phương án;
- e. Kết quả so sánh các phương án, nói rõ các tiêu chí so sánh (nếu có thể).

Đối với điểm d và e phần tóm tắt nên

trình bày các chi phí và lợi ích được lượng hoá của các phương án khác nhau, bao gồm các chi phí hành chính cho doanh nghiệp và người dân, các chi phí tuân thủ khác và chi phí quản trị. Bản tóm tắt này sẽ được trình bày lên Ban đánh giá tác động kèm theo báo cáo RIA. Báo cáo có thể được soạn thảo bằng tiếng Anh, tiếng Pháp hoặc tiếng Đức và thường không cần dịch, tuy nhiên bản tóm tắt cần được dịch sang tất cả các ngôn ngữ chính thức.

Bước 4. Nộp báo cáo RIA cùng bản tóm tắt tới Ban đánh giá tác động (IAB) và dự kiến thời gian có thể cần thêm để nộp bản chỉnh sửa

Đơn vị đánh giá tác động trong ban của cơ quan soạn thảo sẽ là nơi cung cấp các tham vấn quan trọng, tuy nhiên cơ quan soạn thảo có thể tham khảo ý kiến của Ban đánh giá tác động (Impact Assessment Board - IAB) về các vấn đề như phương pháp luận hoặc về mức độ tương xứng với đề xuất của cơ quan soạn thảo.⁽⁴⁾ Đơn vị đánh giá tác động của Ban và Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động có vai trò chủ chốt trong việc đảm bảo chất lượng của báo cáo RIA trước khi trình lên Ban đánh giá tác động. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm trình bày báo cáo RIA và bản tóm tắt tới IAB 4 tuần trước khi tổ chức họp thảo luận.⁽⁵⁾ IAB phải cho ý kiến đối với báo cáo đánh giá tác động của cơ quan soạn thảo trước khi được đưa ra tham

vấn liên cơ quan và rất có khả năng Ban này sẽ yêu cầu xem bản đã sửa đổi so với báo cáo ban đầu, IAB cũng sẽ có thể đưa ra khuyến nghị về những việc Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động cần làm thêm nếu cho rằng nhóm này chưa được tận dụng đầy đủ. Do đó cơ quan soạn thảo cần lên kế hoạch ít nhất 4 tuần từ khi có cuộc họp ban đầu với IAB cho tới khi thực hiện tham vấn liên cơ quan để có thời gian tiếp thu đầy đủ ý kiến của IAB và thể hiện trong báo cáo sửa đổi. Các vấn đề được IAB phân tích khi thực hiện kiểm soát chất lượng cũng như các thông tin kỹ thuật về các buổi họp của IAB sẽ được đăng tải trên trang thông tin nội bộ của IAB.⁽⁶⁾

Bước 5. Tham vấn liên cơ quan, trình bày trước Đoàn uỷ viên và xuất bản

Nếu uỷ viên phụ trách kết luận trong báo cáo RIA rằng hành động can thiệp là cần thiết, một dự thảo tương ứng sẽ được hoàn chỉnh và đưa ra tham vấn liên cơ quan, cùng với báo cáo RIA (kèm theo các phụ lục) và ý kiến của Ban đánh giá tác động IAB. Cơ quan soạn thảo có thể cũng cần có những điều chỉnh cuối cùng đối với báo cáo RIA để tiếp thu các ý kiến thu thập được trong khi thực hiện tham vấn liên cơ quan. Nếu có các thay đổi với các nội dung mục tiêu, các phương án hoặc kết luận, cơ quan soạn thảo cần trình IAB một bản báo cáo mới. Ngoài ra, tờ trình đi kèm với dự thảo cần trình bày ngắn gọn các phương án đã được cơ quan soạn thảo cân nhắc, các tác động tiềm tàng về kinh tế-xã hội và môi trường của các phương án này, địa

(4). Xem thêm thông tin về IAB tại: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm, truy cập lần cuối ngày 05/6/2018.

(5). Các văn bản đánh giá tác động cần gửi tới hòm thư chức năng của IAB.

(6). http://www.cc.cec/iab/i/docs/key_docs/one_paper_on_iab_proceedings.doc (chỉ truy cập trong nội bộ Ủy ban).

chỉ trang điện tử đăng tải dự thảo cuối cùng của báo cáo RIA, các khuyến nghị của IAB đã được tiếp thu như thế nào.⁽⁷⁾

Sau khi thực hiện tham vấn liên cơ quan, dự thảo cuối cùng của báo cáo RIA và bản tóm tắt sẽ được trình bày trước Đoàn uỷ viên như là hai tài liệu công tác của nhân viên riêng rẽ với dự thảo văn bản và ý kiến của IAB. Việc xây dựng báo cáo RIA cần được nhắc tới trong các thông cáo báo chí khi dự thảo văn bản được Uỷ ban thông qua.

Ban thư kí sẽ đăng tải dự thảo cuối cùng của báo cáo RIA và bản tóm tắt trên trang điện tử đánh giá tác động của Europa cùng với dự thảo văn bản và ý kiến của IAB. Trong một số trường hợp cụ thể, chẳng hạn như khi thông tin mang tính nhạy cảm và cần được giữ bí mật, có thể xem xét việc hạn chế hoặc trì hoãn đăng tải. Trong trường hợp này cơ quan soạn thảo cần xin ý kiến hướng dẫn của Ban thư kí.

Lưu ý là cơ quan soạn thảo vẫn cần xây dựng báo cáo RIA ngay cả khi kết luận của quá trình phân tích cho thấy không cần thiết ban hành văn bản. Các báo cáo RIA này cần giải thích tại sao cơ quan soạn thảo quyết định không có hành động can thiệp. IAB sẽ xem xét và đăng tải các báo cáo này trên trang điện tử Europa trong mục tài liệu công tác của nhân viên.

Bước 6. Báo cáo đánh giá tác động được Hội đồng và Nghị viện sử dụng

Cơ quan soạn thảo cần chủ động sử dụng đánh giá tác động để tăng giá trị cho dự thảo

văn bản trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật. Cả Hội đồng và Nghị viện châu Âu đã cam kết đánh giá tác động của các thay đổi quan trọng của các cơ quan này đối với các đề xuất của Uỷ ban.⁽⁸⁾ Báo cáo RIA nên tiên liệu các vấn đề sẽ được Hội đồng và Nghị viện đưa ra, ví dụ như về lựa chọn công cụ can thiệp của EU hoặc các nội dung có thể sẽ cần chỉnh sửa. Sau khi có các thông tin mới, tùy từng trường hợp, Uỷ ban có thể quyết định cập nhật báo cáo RIA ban đầu.

2. Kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam về đánh giá tác động pháp luật trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu

Quá trình chuyển đổi của Việt Nam hướng tới mục tiêu nhà nước pháp quyền, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân hiện nay gặp phải rất nhiều thách thức lớn như pháp luật hiện hành chưa được xây dựng đầy đủ, chồng chéo và thiếu nhất quán; việc thực thi các quy định của pháp luật nhìn chung còn rất nhiều hạn chế. “Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, phát triển một nhà nước pháp quyền, một hệ thống tư pháp hiệu quả có khả năng thi hành án và thúc đẩy tiếp cận tốt hơn với công lí, tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội là những mục tiêu chính trong những năm tới”.⁽⁹⁾ Chính vì vậy, việc thay đổi tư duy pháp lí trong xây dựng

(7). http://www.ce.cec/home/dgserv/sg/em/index_en.htm (chỉ truy cập trong nội bộ Uỷ ban).

(8). *Phương pháp chung liên thể chế cho đánh giá tác động*, Tài liệu của Uỷ ban 14901/05 ngày 14/11/2005, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ii_co_ord_en.htm#_iaa, truy cập 07/6/2018.

(9). Chương trình định hướng hỗ trợ đa niên cho Việt Nam giai đoạn 2014 - 2020 trong khuôn khổ hợp tác của EU tại Việt Nam, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20141113_mip_vi.pdf, truy cập 07/6/2018.

và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cần thiết và vai trò của giai đoạn chuẩn bị ban hành càng trở nên quan trọng hơn. Đánh giá tác động pháp luật ở Việt Nam hiện là lĩnh vực mới mẻ đòi hỏi phải có sự tiếp thu kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới. Với những phân tích nói trên về đánh giá tác động của EU, có thể thấy có nhiều kinh nghiệm cho Việt Nam:

2.1. Mở rộng đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động pháp luật

Ở EU, đánh giá tác động được yêu cầu bắt buộc thực hiện với tất cả các đề nghị văn bản pháp luật nằm trong Chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban và đối với tất cả các đề nghị không nằm trong Chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban nhưng có tác động dễ nhận thấy về kinh tế, xã hội, môi trường (ngoại trừ văn bản pháp luật theo định kì) và đối với những đề xuất không mang tính pháp lí (như sách trắng, kế hoạch hành động, chương trình chi tiêu, hướng dẫn thương lượng trong thỏa thuận quốc tế) có vai trò định hướng cho các chính sách trong tương lai. Đồng thời cũng cần thực hiện đánh giá tác động đối với các biện pháp thực hiện nhất định có tác động đáng kể. Có thể thấy rằng bất cứ văn bản nào của EU liên quan đến chính sách đều yêu cầu phải đánh giá tác động dù đó là văn bản pháp luật hay không. Đó là quy định tiên bộ và quan trọng bởi bất kì chính sách nào đưa ra đều có ảnh hưởng, tác động nhất định tới sự phát triển của xã hội. Ở Việt Nam hiện nay, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định, yêu cầu về đánh giá tác động pháp luật mới chỉ được đặt ra đối với một số văn

bản quy phạm pháp luật là luật, pháp lệnh, nghị định độc lập và nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Như vậy, còn rất nhiều văn bản khi ban hành sẽ không phải đánh giá tác động pháp luật trong khi đây lại là khâu vô cùng quan trọng. Vì vậy, việc tiến tới mở rộng phạm vi đánh giá tác động để kiểm soát toàn bộ các chính sách khi ban hành là nội dung mà chúng ta nên cân nhắc để đảm bảo chất lượng của các văn bản pháp luật cũng như đẩy mạnh sự phát triển của kinh tế-xã hội. Trong bối cảnh hiện nay, việc quy định thực hiện báo cáo đánh giá tác động pháp luật đối với tất cả các cơ quan nhà nước ở trung ương và dần tiến tới quy định cho toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là hướng đi mà chúng ta nên hướng tới.

2.2. Thành lập ban đánh giá tác động

Chức năng giám sát, kiểm tra trong việc tiến hành RIA chưa được thực hiện tốt ở nhiều nước nhưng ở các nước tiên tiến thì các quy trình giám sát, kiểm tra RIA đang được triển khai thực hiện. Ở những nước có chất lượng RIA thấp thì hoàn toàn không có chế tài nào rõ ràng dành cho các nhà làm luật có lỗi trong việc không chuẩn bị báo cáo RIA đầy đủ, không tiến hành tham vấn theo quy định. EU đã thành lập cơ quan trung ương về kiểm tra, giám sát chất lượng RIA nhằm đảm bảo RIA trước khi trình lên phải đạt mức chất lượng tối thiểu. Cơ quan đó là Ban đánh giá tác động (Impact Assessment Board - IAB). Được thành lập vào cuối năm 2007, IAB có trách nhiệm kiểm tra tất cả các báo cáo đánh giá tác động của Ủy ban, ban hành các ý kiến yêu cầu cải tiến và đưa ra nguyên tắc hoặc ý kiến tích cực cần thiết cho

một đề xuất được trình lên Ủy ban.⁽¹⁰⁾ IAB là đơn vị độc lập với các bộ phận hoạch định chính sách. Các thành viên của IAB là các quan chức cao cấp được chỉ định trên cơ sở kiến thức và năng lực chuyên môn của họ. Chủ tịch của IAB là phó tổng thư kí về Quy chế thông minh (Deputy Secretary General for Smart Regulation). IAB sẽ có 09 thành viên chia sẻ công việc trên cơ sở luân phiên để đảm bảo công việc và tránh xung đột lợi ích trong khi vẫn giữ được chuyên môn theo yêu cầu. Mặc dù thực tế IAB là nội bộ của Ủy ban châu Âu và do đó không thực sự độc lập nhưng nhìn chung cơ quan này đã có ảnh hưởng tích cực đến chất lượng dự thảo báo cáo RIA. Với vai trò của mình, IAB đã góp phần kết hợp tốt hơn các kết quả tham vấn cộng đồng, khai thác tốt hơn các nhóm đánh giá tác động liên ngành có tiềm năng, tạo điều kiện cho sự phát triển của các đơn vị hỗ trợ, cải thiện định lượng chi phí và lợi ích, đánh giá đầy đủ các lựa chọn thay thế thực sự, đánh giá toàn diện các tác động cụ thể khi có liên quan đồng thời thực hiện và sử dụng đánh giá một cách có hệ thống. Có thể thấy đây là kinh nghiệm quý báu mà Việt Nam có thể tham khảo bởi hiện nay chúng ta mới chỉ đặt ra vấn đề đánh giá tác động đối với văn bản, còn kiểm soát chất lượng của các báo RIA trên thực tế như thế nào thì hầu như vẫn còn bỏ ngỏ. Tác giả Đặng Quang Vinh nhận định: *“Nhìn chung, chất lượng*

phần lớn các báo cáo RIA rất kém, thường có bố cục không rõ ràng, các mục tiêu chính sách và đánh giá tác động phương án quá chung chung, mang tính khẩu hiệu, không có tính thuyết phục”.⁽¹¹⁾ Ngoài ra, tác giả Nguyễn Thị Kim Thoa cũng cho rằng: *“Những nước có chất lượng RIA thấp hoàn toàn không có chế tài rõ ràng dành cho các nhà làm luật có lỗi trong việc không chuẩn bị báo cáo RIA đầy đủ, không tiến hành tham vấn theo quy định”*.⁽¹²⁾ Việc thực hiện đánh giá tác động trong quá trình xây dựng văn bản chủ yếu thuộc về ban soạn thảo mà nòng cốt chính là các bộ ngành. Kết quả đánh giá tác động pháp luật được trình cùng với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng như rất nhiều tài liệu có liên quan khác để trình lên các chủ thể có thẩm quyền nhưng trên thực tế, các chủ thể dường như chỉ chú trọng và đánh giá về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật mà không chú ý nhiều tới báo cáo RIA. Dẫn đến tình trạng báo cáo này có thể làm ở dạng đối phó, đủ hồ sơ và không đảm bảo đúng chất lượng theo yêu cầu trong khi không có quy định về trách nhiệm đối với các chủ thể làm báo cáo RIA không đạt chất lượng. Giải pháp là có thể thành lập một cơ quan kiểm soát RIA độc lập ở trung ương và cơ quan này sẽ có trách nhiệm đánh giá chất lượng toàn bộ các báo

(10). The European Commission, Impact Assessment Board, Presentation by Riccardo Maggi, Deputy Head IAB Secretariat - European Commission OECD-Czech Workshop on Regulatory Impact Assessment. Prague, Czech Republic 1 June 2012.

(11). Lê Bình, “Đánh giá tác động pháp luật: cần nhận thức đúng về RIA” <https://baomoi.com/danh-gia-tac-dong-phap-luat-ria-can-nhan-thuc-dung-ve-ria/c/6906680.epi>, truy cập 12/6/2018.

(12). Nguyễn Thị Kim Thoa, Nguyễn Thị Hạnh, *Đánh giá tác động pháp luật*, <http://nclp.org.vn/kinh-nghiem-quoc-te/111anh-gia-tac-111ong-phap-luat-1>, truy cập 12/6/2018.

cáo RIA trên thực tế nhằm đảm bảo tốt nhất chất lượng của các báo cáo này. Với bối cảnh của Việt Nam, cơ quan này sẽ thuộc Chính phủ với sự tham gia của các chuyên gia từ Bộ tư pháp và các cơ sở nghiên cứu với hình thức luân phiên thay đổi thành viên nhằm đảm bảo chất lượng cho công tác rà soát báo cáo RIA.

2.3. Đảm bảo việc tham vấn các bên liên quan là một phần bắt buộc trong đánh giá tác động

Tham vấn những đối tượng sẽ bị ảnh hưởng bởi một chính sách hay một chủ trương mới và tham vấn những đối tượng sẽ thực hiện các chính sách và chủ trương này là một nghĩa vụ bắt buộc phải thực hiện. Đây là công cụ cần thiết để giúp có các đề xuất chính sách chất lượng và đáng tin cậy. Tham vấn giúp đảm bảo rằng, các chính sách được ban hành hiệu quả và hữu hiệu, giúp làm tăng tính pháp lý của các hành động của châu Âu, theo quan điểm của người dân và các bên có liên quan. Trong đánh giá tác động pháp luật ở EU, việc tham vấn các bên liên quan là một phần bắt buộc của đánh giá tác động và việc tham vấn phải tuân theo các tiêu chuẩn tối thiểu. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm: lập kế hoạch tham vấn sớm; đảm bảo rằng tham vấn đầy đủ mọi đối tượng bị ảnh hưởng, tìm thời điểm phù hợp và áp dụng các công cụ cũng như cách thức thích hợp để tiếp cận họ; đảm bảo rằng các bên liên quan có thể đóng góp ý kiến về phần xác định vấn đề rõ ràng, phân tích hỗ trợ, mô tả các phương án có thể và các tác động của phương án đó; duy trì liên lạc với các đối tượng này trong suốt quá trình và phải có phản hồi qua lại; phân tích những

đóng góp của các bên liên quan trong quá trình đưa ra quyết định và báo cáo đầy đủ trong bản báo cáo RIA về cách thức sử dụng các thông tin được cung cấp này như thế nào. Khi công bố các lộ trình cho việc xây dựng pháp luật, ở giai đoạn tương đối sớm trong giai đoạn lập kế hoạch, cơ quan soạn thảo RIA cần khuyến khích các bên tham gia và phản hồi sớm về các kế hoạch đánh giá tác động. Tham vấn không phải là sự kiện chỉ diễn ra một lần mà đây là quá trình gồm nhiều bước khác nhau. Cơ quan soạn thảo báo cáo RIA có trách nhiệm thảo luận với Nhóm chỉ đạo đánh giá tác động IASG về kế hoạch tham vấn, các tài liệu tham vấn và các kết quả đạt được. Việc này sẽ phải áp dụng các tiêu chuẩn tối thiểu của Ủy ban⁽¹³⁾ nhằm đảm bảo chất lượng của hoạt động tham vấn đồng thời đảm bảo công khai hiệu quả và lựa chọn các công cụ tham vấn thích ứng với các mục tiêu. Đối với tham vấn công chúng mở (lấy ý kiến của người dân) thì ít nhất phải được công khai tại các điểm tiếp cận tham vấn của Ủy ban “Your voice in Europe”,⁽¹⁴⁾ thời gian tham vấn tối thiểu là 08 tuần và nhiều trường hợp có thể dài hơn.

Xu hướng quốc tế về các phương pháp tham vấn kết hợp đều phù hợp với tất cả các nước trong đó có cả Việt Nam. Việc lấy ý kiến sớm thông qua các hình thức lấy báo cáo không chính thức với các nhóm đối tượng then chốt cần được thực hiện bằng quy

(13). “Hướng tới một văn hóa tăng cường tham vấn và đối thoại - Các nguyên tắc chung và các tiêu chuẩn tối thiểu cho tham vấn các bên liên quan do Ủy ban thực hiện” COM (2002).

(14). http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm, truy cập 12/7/2018.

trình tham vấn nhiều lớp dựa trên các chuẩn mực thống nhất, kết hợp các phương pháp tiếp cận được thiết kế chu đáo nhằm hướng tới sự đối thoại mạnh mẽ hơn và thu thập dữ liệu chất lượng cao hơn. Cần phải chú trọng hơn nữa về vấn đề này trong quá trình đánh giá tác động pháp luật hiện nay. Thực chất trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hiện nay, chúng ta mới chỉ chú trọng về lấy ý kiến tham vấn đối với dự thảo của văn bản bằng việc thực hiện rộng rãi các biện pháp khác nhau như lấy ý kiến trực tiếp hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng, cổng thông tin điện tử của các cơ quan, bộ ngành... Ngoài ra, cơ chế lấy ý kiến cũng chưa được quy định một cách đầy đủ. Đối với tham vấn trong quá trình làm báo cáo RIA còn rất mờ nhạt hay không muốn nói là xa vời đối với đại đa số người dân. Chúng ta cần có sự thay đổi ngay từ giai đoạn này bởi tham vấn càng sớm thì làm chính sách càng có hiệu quả. Nên chăng có riêng cổng thông tin độc lập để lấy ý kiến đối với các chính sách quan trọng và các báo cáo RIA tương tự như trang web lấy ý kiến đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hiện nay⁽¹⁵⁾ để bước đầu lấy ý kiến đối với chính sách và dần tiến tới nhiều phương thức khác nữa nhằm huy động tối đa các ý kiến góp ý trong thực tiễn.

2.4. Đảm bảo sự tham gia của chuyên gia và nhà khoa học vào quá trình soạn thảo RIA

Việc xây dựng một tổ chức hỗ trợ lẫn nhau cho các bên tham gia cũng là một yếu tố đặc biệt quan trọng bảo đảm cho việc thực hiện đánh giá tác động pháp luật thành công.

(15). Cổng thông tin điện tử lấy ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là www.duthaoonline.quochoi.vn

Kinh nghiệm và khoa học kỹ thuật rất quan trọng cho quá trình phát triển chính sách. Ở EU, Ủy ban vừa ban hành hướng dẫn cho việc tập hợp đồng thời tập huấn cho các cơ quan có liên quan sử dụng những kinh nghiệm này.⁽¹⁶⁾ Các nhóm chuyên gia, cụ thể là các Ủy ban khoa học do Ủy ban và các cơ quan châu Âu thành lập là nguồn tư vấn khoa học chính yếu. Ngoài ra kể từ năm 2005, một ứng dụng web được gọi là SINAPSE⁽¹⁷⁾ (Scientific IAformation for Policy Support in Europe - thông tin khoa học hỗ trợ cho chính sách ở châu Âu) cung cấp cho cơ quan dịch vụ Ủy ban (Commission services) các công cụ cho việc tập hợp kinh nghiệm chuyên môn. SINAPSE cho phép tạo lập các cộng đồng trực tuyến, có thể sử dụng như các công cụ truyền thông để xúc tiến công tác tham vấn và sự tham gia của các chuyên gia bên ngoài trong quá trình tham vấn. Ở Việt Nam hiện nay chưa có trang thông tin điện tử chính thức của một cơ quan nhà nước hỗ trợ cho vấn đề này. Đồng thời việc cung cấp các thông tin hỗ trợ trong quá trình soạn thảo báo cáo RIA của các cơ quan soạn thảo còn nhiều hạn chế, vì vậy việc thống nhất hướng dẫn chung cũng như cung cấp thông tin trên một diễn đàn chính thức dành cho các chuyên gia và nhà khoa học sẽ là gợi mở tốt cho Việt Nam về vấn đề này. Ngoài ra, đây cũng là cơ chế thuận lợi cho việc tham gia của các chuyên gia và nhà khoa học trong các lĩnh vực cụ thể.

(16). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0173:FIN:END:PDF>, truy cập 12/7/2018.

(17). <https://europa.eu/sinapse/sinapse/index.cfm?fuseaction=sinapse.home&redirect=security2>, truy cập 23/6/2018.

2.5. Giám sát việc tuân thủ kết hợp với báo cáo công khai về việc thực hiện

Theo quy tắc của Ủy ban, mọi hoạt động cần được đánh giá thường xuyên. Việc đánh giá thẩm định là bắt buộc và nhiều sáng kiến chính sách khác nhau cũng đề cập việc thực hiện đánh giá với yêu cầu đánh giá sự hiệu quả của chính sách kể từ khi bắt đầu thực hiện. Báo cáo RIA cần được công bố và nội dung cần được mô tả trước, bao gồm thời gian trọng tâm, mục đích chính, người chịu trách nhiệm thực hiện và người sẽ nhận báo cáo kết quả thực hiện. Việc giám sát sẽ phải tuân thủ và thực hiện chặt chẽ các yêu cầu bao gồm:

- Dữ liệu và kết luận sau đánh giá sẽ được sử dụng làm gì?
- Các cơ chế giám sát hay đánh giá đã được đưa vào áp dụng trong mức độ nào? Có cần thiết đưa vào áp dụng các quy chế mới không?
- Hiện trạng đã đủ để làm căn cứ đánh giá hay chưa hay cần thu thập thêm dữ liệu một khi đề xuất đã được thực hiện
- Ai sẽ là người cung cấp và sử dụng chủ yếu các thông tin này (ủy ban, các nước thành viên, trung gian như các cơ quan, người thụ hưởng hoặc người thực hiện,...)?
- Vai trò của các bên liên quan nói chung sẽ là gì? Thông tin được chia sẻ và cuối cùng được tập hợp như thế nào?

Trách nhiệm báo cáo về việc thực hiện báo cáo RIA ở Việt Nam hiện nay cần được đẩy mạnh hơn nữa. Thông lệ giám sát và báo cáo được áp dụng ở một số nước trong số các nước tiên tiến nhất. Chúng ta hiện chưa có quy định cũng như cơ chế giám sát báo

cáo thực hiện RIA. Cần có quy định riêng về vấn đề này cũng như thành lập hoặc chỉ định một cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện vấn đề này, có thể là Bộ tư pháp hoặc một cơ quan độc lập thuộc Quốc hội hoặc Chính phủ. Ít nhất hàng năm, kết quả thực hiện của việc giám sát này cần được báo cáo công khai đảm bảo sự kiểm soát tuyệt đối với việc đưa ra các chính sách cho phù hợp.

Đánh giá tác động pháp luật là một trong những công cụ hữu hiệu nhất hiện nay được Ủy ban châu Âu sử dụng để hỗ trợ cho quá trình hoạch định chính sách. Tất cả các quyết định chính sách cần dựa trên các phân tích hợp lý được hỗ trợ bởi các dữ liệu tốt nhất có thể thu thập được. Đánh giá tác động của Ủy ban sẽ giúp các cơ quan của EU thiết kế chính sách và luật tốt hơn; giúp cung cấp thông tin cho quá trình đưa ra quyết định trong suốt quá trình xây dựng quy định pháp luật; giúp đảm bảo tính đồng bộ của các chính sách của Ủy ban và thống nhất với các mục tiêu của Hiệp ước về các quyền cơ bản và các mục tiêu cấp cao của các Chiến lược Lisbon hoặc chiến lược phát triển bền vững; nâng cao chất lượng của các đề xuất chính sách thông qua phân tích một cách minh bạch các lợi ích và chi phí của các phương án chính sách khác nhau nhằm đảm bảo phương án can thiệp của EU càng đơn giản và hiệu quả càng tốt. Với vai trò và lợi ích của RIA mang lại đã góp phần không nhỏ vào sự phát triển của hệ thống pháp luật chung của châu Âu cũng như sự phát triển toàn diện của Liên minh về tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường, thể chế...

(Xem tiếp trang 92)