

GIA NHẬP WTO - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI NỀN HÀNH CHÍNH VÀ LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

*Ngô Đức Mạnh**

I. Tiếp cận vấn đề

Ông cha ta đã từng nói: "*Buôn có bạn, bán có phường*". Thiết nghĩ, câu ngạn ngữ này không chỉ thích hợp trong chuyện làm ăn, buôn bán của mỗi người, trong từng phường, hội, mà vẫn mang nhiều ý nghĩa trong thời buổi hiện nay, khi nước ta không chỉ hội nhập ở tầm khu vực, mà còn đang tích cực hội nhập ở phạm vi thế giới, liên khu vực. Thật vậy, Việt Nam đã qua 7 vòng đàm phán và đang trong quá trình khẩn trương chuẩn bị tích cực về mọi mặt để có thể gia nhập WTO vào năm 2005.

Những vấn đề đặt ra đối với hoạt động hành chính và lập pháp ở Việt Nam cần được nhìn nhận từ hai góc độ: trong quá trình chúng ta chuẩn bị tích cực để gia nhập WTO và tiếp đó là để thực thi đầy đủ các cam kết của mình với tư cách là thành viên đầy đủ của WTO.

Cần nhận thức rằng, hai loại vấn đề đã nêu có mối quan hệ qua lại và phụ thuộc lẫn nhau; bản thân những vấn đề này là phức tạp, đa dạng; phát sinh và gắn liền với khả năng và tiến trình hội nhập của chúng ta.

Do đó, cần nhìn nhận việc gia nhập WTO và những vấn đề đặt ra đối với quản lý hành chính và hoạt động lập pháp này là cả quá trình, không chỉ cho giai đoạn trong vòng một hai năm tới mà còn là cho một thời gian lâu dài. Sự chuẩn bị tích cực và đầy đủ của chúng ta ở giai đoạn đàm phán và gia nhập WTO sẽ là tiền đề cơ bản, quan trọng

cho các bước tiếp theo ở giai đoạn thực thi và tham gia tích cực vào các hoạt động của WTO.

II. Bối cảnh của tình hình: WTO và Việt Nam

WTO là một tổ chức thương mại lớn nhất toàn cầu được thành lập năm 1995 và hiện có 148 nước thành viên, trong đó có 2/3 là các nước đang và chậm phát triển. Hiện nay, có khoảng 25 nước đang trong quá trình đàm phán để gia nhập như Liên bang Nga, Ukraine, Lào, Việt Nam...

Hoạt động của WTO được thể hiện qua 16 hiệp định chính thức, trong đó có lĩnh vực thương mại và thuế quan (GATT, 1994), nông nghiệp (AOA), áp dụng các biện pháp kiểm dịch động và thực vật (SPS), các hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT), chống bán phá giá (AD), thương mại dịch vụ (GATS), các khía cạnh của quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (TRIPS)... Ngoài ra, WTO còn có một số hiệp định nhiều bên như Hiệp định về mua sắm chính phủ, Hiệp định về công nghệ thông tin.

Thực chất các cam kết trong WTO là nhằm thúc đẩy thương mại quốc tế, tạo thành thị trường toàn cầu theo nguyên tắc cơ bản: không phân biệt đối xử (đãi ngộ tối huệ quốc - MFN, đãi ngộ quốc gia - NT); mở cửa thị trường; thông thoáng và có khả năng dự báo; công khai, minh bạch chế độ thương mại và (v) đối xử ưu đãi với các nước đang phát triển dựa trên chế độ bảo vệ quyền sở hữu trí

* Tiến sỹ Luật học, Văn phòng Quốc hội

tuệ và cơ chế giải quyết các tranh chấp thương mại quốc tế.

Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy, cần phải tích cực chuẩn bị để trở thành thành viên của WTO và tiếp đó, phải áp dụng đồng bộ nhiều biện pháp để thực thi các cam kết của mình trong khuôn khổ WTO. Ví dụ, phải mất 15 năm (từ năm 1986), Trung Quốc mới hoàn tất quá trình đàm phán gia nhập GATT/WTO để trở thành thành viên thứ 143 của Tổ chức Thương mại thế giới vào ngày 11 tháng 11 năm 2001.

Nhằm mục đích gia nhập WTO, Trung Quốc đồng ý thực hiện các biện pháp cụ thể nhằm loại bỏ các rào cản thương mại và mở cửa các thị trường của mình cho các công ty và sản phẩm nước ngoài ngay vào ngày đầu tiên khi gia nhập WTO; đồng ý loại bỏ hoặc giảm đáng kể các hạn chế về các quyền của các công ty nước ngoài về việc xuất, nhập khẩu và phân phối hàng hoá trong lãnh thổ Trung Quốc; đồng ý thực hiện những thay đổi quan trọng về khuôn khổ pháp luật nhằm tăng thêm tính minh bạch và khả năng dự đoán được đối với các giao dịch thương mại.

Trong năm đầu tiên là thành viên của WTO, Trung Quốc đã tập trung điều chỉnh khuôn khổ pháp luật của mình, nhất là các đạo luật và quy định về thương mại hàng hoá và dịch vụ cả ở cấp trung ương và địa phương. Chính quyền trung ương đã xem xét hơn 2.500 văn bản pháp luật và quy định liên quan đến thương mại nhằm xác định mức độ phù hợp của các văn bản này với các cam kết theo WTO. Đến giữa năm 2002, đã có 830 văn bản pháp luật và quy định bị bãi bỏ; 325 văn bản pháp luật và quy định được sửa đổi và 118 văn bản pháp luật và quy định mới được soạn thảo và thông qua; đến tháng 02 năm 2003, các cơ quan Trung Quốc thông

báo đã huỷ bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung 2.300 văn bản pháp luật và các quy định của quốc gia¹.

Đối với Việt Nam, qua gần 20 năm thực hiện chính sách đổi mới, đất nước ta đã đạt được nhiều thành tựu rất quan trọng. Từ việc thiếu lương thực trầm trọng, làm không đủ ăn, đến nay, không những chúng ta đã hoàn toàn tự túc được lương thực, mà còn trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới; xã hội ổn định, mọi mặt đời sống văn hoá, tinh thần phát triển.

Tuy vậy, nền kinh tế Việt Nam vẫn còn nhiều yếu kém. Tại Hội nghị về sắp xếp doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vào ngày 16 tháng 3 năm 2004 vừa qua, Thủ tướng Phan Văn Khải đã nói: "chúng ta đang đứng hàng đầu trong nhóm... kém phát triển ở khu vực (chỉ khá hơn Lào, Campuchia, Miamar), còn lại thua kém các nước khác trong khu vực ít nhất là ở 5 phương diện: i) năng lực quản lý doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng; ii) trình độ công nghệ; iii) năng suất lao động; iv) chất lượng sản phẩm, dịch vụ và v) giá thành sản phẩm². Chi phí vận chuyển một container từ khu công nghiệp Bình Dương đến cảng Vũng tàu còn cao hơn từ Vũng Tàu sang Singapore vì phải chịu quá nhiều tiêu cực phí. Khả năng tham gia vào việc phân công lao động quốc tế chưa cao. So với Singapore, một đất nước có 3 triệu dân (chưa kể 1 triệu người nước ngoài), diện tích chỉ bằng Thủ đô Hà Nội, mỗi năm làm ra 165 tỷ USD; còn Việt Nam có 80 triệu dân,

¹Nguồn: www.adb.org/Media/Articles/2003; www.chinabusinessreview.com; và <http://www.ustr.gov/regions/china-hk-mongolia/taiwan/2002-12-11ChinaWTOcompliance.pdf>

² Báo Thanh niên, ngày 17 tháng 3 năm 2004.

nhưng GDP hàng năm khoảng 40 tỷ. Đối với khu vực kinh tế Nhà nước, thách thức thứ nhất gặp phải là tình trạng nợ xấu của DNNN. Tính đến năm 2003, chỉ có 77,2% doanh nghiệp có lãi; trong số đó 40% có mức lãi ngang bằng hoặc hơi nhỉnh hơn lãi suất ngân hàng thương mại chút ít. Số thuế thu nhập doanh nghiệp chỉ chiếm vón vện 8.000 tỷ trên tổng số 87.000 tỷ nộp ngân sách nhà nước; nợ xấu đến 8,5% trong khi bình quân cả nền kinh tế chỉ 6,1%; tổng số nợ phải thu, phải trả lên đến khoảng 300.000 tỷ đồng. Nếu bỏ các khoản ưu đãi mà nhà nước dành cho và đưa giá đất tính vào chi phí, chắc chắn nhiều doanh nghiệp sẽ thua lỗ. Thách thức thứ hai là sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước vẫn còn hết sức yếu kém.

Rõ ràng là phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần cũng làm cho chênh lệch giữa các khu vực đô thị và nông thôn, phân hoá giàu nghèo cùng với các vấn đề xã hội trở nên gay gắt hơn. Người dân ở một số địa phương đã có những phản ứng không tích cực về việc đền bù để giải toả mặt bằng cho các dự án đầu tư nước ngoài.

III. Những vấn đề về quản lý hành chính

Trước hết, chúng ta cần nhận thấy những yêu cầu chung đối với một nền hành chính hiện đại trong bối cảnh cạnh tranh vì mục đích phát triển. Trong tác phẩm "Phục vụ và Duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh"³, các nhà nghiên cứu cho

rằng, việc quản lý nhà nước tốt [good governance] dựa vào bốn cột trụ, đó là: trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và sự tham gia của người dân. Tính minh bạch là việc cho phép truy cập các thông tin liên quan với chi phí thấp, và thông tin là yếu tố quyết định hiệu quả hoạt động kinh tế cũng như của mối quan hệ tốt giữa người dân và Chính phủ.

Trong tình hình cụ thể của Việt Nam, đó còn là việc phân cấp quản lý hành chính nhà nước theo các cấp; xác định rõ mối quan hệ giữa trung ương và địa phương nhằm phát huy tính năng động của các địa phương và đồng thời, phải bảo đảm hiệu quả và hiệu lực của nền hành chính tập trung, thống nhất.

Quá trình phát triển nền kinh tế thị trường trong điều kiện hội nhập quốc tế đòi hỏi phải khẩn trương kiện toàn và xây dựng bộ máy quản lý hành chính có khả năng thích ứng cao với những yêu cầu này. Đó là các thiết chế cần thiết để hoạch định chính sách thương mại ở tầm quốc gia; điều phối và giám sát việc thực thi các cam kết; bảo vệ cạnh tranh lành mạnh, chống độc quyền; chống hàng giả, buôn lậu và gian lận thương mại; hệ thống và cơ chế giải quyết các tranh chấp thương mại, chế độ bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ; hoạt động của các hội nghề nghiệp...

Tiếp đến là cần cải tiến và đổi mới mạnh mẽ các quy trình, thủ tục hành chính nói chung và nhất là những thủ tục có liên quan trực tiếp đến các hoạt động sản xuất, kinh doanh của người dân, của các nhà đầu tư

³ Cuốn sách "Phục vụ và Duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh" [*To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*] by Salvatore Schiavo-Campo và Pachampet Sundaram] của Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) bằng tiếng Anh được dịch ra tiếng Việt [Ts.

Ngô Đức Mạnh hiệu đính] do Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản năm 2003.

nước ngoài nhằm giảm chi phí kinh doanh, tận dụng cơ hội đầu tư và nhất là áp dụng các hình thức quản lý của nền hành chính hiện đại qua việc áp dụng công nghệ thông tin.

Chế độ quản lý nhà nước có hiệu quả gắn liền với chế độ công vụ; bảo đảm tiền công, tiền lương; đào tạo và tuyển dụng cán bộ có đủ năng lực và kỹ năng hoạt động kinh tế đối ngoại. Đồng thời, phải chăm lo xây dựng và phát triển đội ngũ luật sư, luật gia tư vấn để hỗ trợ các doanh nghiệp trong quá trình hội nhập kinh tế và đội ngũ thẩm phán có đủ năng lực để thụ lý và xét xử các tranh chấp thương mại có yếu tố nước ngoài.

Như đã nêu ở trên, hiệu quả và hiệu lực của hoạt động quản lý hành chính còn được đảm bảo bởi chế độ công khai, minh bạch và tính dự đoán được của nền hành chính nhà nước. Đây là những vấn đề không chỉ có ý nghĩa thiết thực đối với hoạt động kinh tế, thương mại, mà còn là điều kiện quyết định bảo đảm phát huy dân chủ cơ sở, bảo đảm nguyên tắc "dân biết, dân bàn, dân kiểm tra" mà Nhà nước ta đã và đang thực thi một cách có hiệu quả. Những biểu hiện cụ thể của chế độ công khai, minh bạch là khả năng của người dân có thể biết, tiếp cận và kiểm tra được các thông tin về hoạt động của chính quyền; tăng cường quan hệ đối thoại, đối tác và sự tin cậy lẫn nhau giữa người dân và chính quyền.

Cuối cùng là những biện pháp có hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước tự kiểm tra, giám sát và biện pháp trừng phạt để hạn chế và chống những căn bệnh trầm kha của bất kỳ một nền hành chính nhà nước như tình trạng lãng phí, nạn quan liêu, tệ hối lộ và tham nhũng...

IV. Những vấn đề về lập pháp

Việc gia nhập và thực thi các cam kết của WTO có ảnh hưởng không nhỏ đến toàn bộ hệ thống pháp luật Việt Nam từ khung pháp luật, quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đến tổ chức và hoạt động của các thiết chế xây dựng và bảo vệ pháp luật và vấn đề đào tạo cán bộ, phổ biến và thông tin pháp luật. Chỉ riêng việc thực thi Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, "bước tập dượt để Việt Nam gia nhập WTO", qua kết quả rà soát ban đầu cho thấy, số lượng văn bản Việt Nam cần điều chỉnh lên đến 148 văn bản.

Trước hết là tình trạng "luật khung". Hiện nay, các quy định trong các văn bản luật, pháp lệnh được ban hành vẫn còn dừng lại ở mức độ chung, khái quát, có tính nguyên tắc thường dưới dạng: theo quy định của Chính phủ. Điều đáng chú ý là ngay trong một văn bản luật, hoặc pháp lệnh không phải chỉ có một, mà có đến nhiều lần, thậm chí có đến bảy, tám lần có quy định tương tự như vậy.

Cách quy định này dẫn đến tình trạng: i) Luật, pháp lệnh được ban hành xong vẫn cần phải có thời gian chờ đợi, thường nhiều tháng, có khi nhiều năm sau đến khi có các quy định hướng dẫn thì mới có thể được thi hành trên thực tế; ii) Luật, pháp lệnh không những chậm đi vào cuộc sống và trong nhiều trường hợp, do không được giải thích rõ nên dẫn đến cách hiểu hoặc hướng dẫn khác nhau. Ví dụ, chỉ riêng trong lĩnh vực đất đai, theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường có đến 200 văn bản dưới luật có quy định về chế độ quản lý, sử dụng đất. Ngoài

ra, còn có các quy định về vấn đề đất đai nằm rải rác trong Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp...⁴.

Để có thể hạn chế được tình trạng “luật khung”, cần giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Khẩn trương hoàn thiện để nâng lên thành luật những pháp lệnh, nghị định đã được thực tế kiểm nghiệm là đúng. Cố gắng đến mức tối đa để soạn thảo và ban hành các văn bản luật, pháp lệnh đến mức chi tiết có thể được, nhất là thực hiện đầy đủ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi năm 2002, tại Điều 26 về việc chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

Vấn đề thứ hai là tình trạng chồng chéo và mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật. Đó là việc về cùng một vấn đề có nhiều văn bản điều chỉnh. Ví dụ, Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại, Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế đều cùng điều chỉnh về quan hệ hợp đồng; trong lĩnh vực kinh doanh thì có đến ba đạo luật đều có những quy định về nguyên tắc kinh doanh và hình thức công ty: Luật Doanh nghiệp, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Luật Đầu tư nước ngoài; trong lĩnh vực tố tụng thì có đến ba văn bản liên quan đến thủ tục tố tụng dân sự (hiểu theo nghĩa chung) là: Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các tranh chấp dân sự, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các tranh chấp kinh tế, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động.

Nguyên nhân chủ yếu là chưa có cách làm thống nhất và được tiến hành thường xuyên trong vấn đề pháp điển hoá; các văn bản luật mẫu thống nhất về hình thức kinh doanh, hợp đồng, thủ tục tố tụng tại toà án... vẫn chưa được soạn thảo và ban hành; chưa có một khuôn khổ tổng thể như có một chiến lược lập pháp dài hạn để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cả về những nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh nữa, nên việc sửa đổi cụ thể từng văn bản luật, pháp lệnh chỉ là giải pháp tình thế; không bảo đảm được tính thống nhất nội tại giữa các văn bản trong một lĩnh vực và trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Vấn đề thứ ba là xác định rõ mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia. Điều này liên quan mật thiết đến việc nội luật hoá các điều ước quốc tế vào pháp luật Việt Nam vì Việt Nam không công nhận hiệu lực trực tiếp của các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia. Kinh nghiệm lập pháp của các nước cho thấy vấn đề nội luật hóa điều ước quốc tế gắn liền với việc xác định vị trí pháp lý của điều ước quốc tế đối với pháp luật quốc gia và tựu trung lại có hai luận thuyết cơ bản là *nhị nguyên luận (dualism)* và *nhất nguyên luận (monism)*⁵.

⁵ Theo thuyết nhị nguyên luận, các điều ước quốc tế là một phần của hệ thống pháp luật tách biệt khỏi hệ thống pháp luật quốc gia. Điều ước quốc tế không phải là một phần của pháp luật quốc gia và từ đó xuất phát khái niệm “hai hệ thống”. Để bảo đảm thi hành điều ước quốc tế, cần phải có bước chuyển hoá điều ước đó thành pháp luật quốc gia. Theo thuyết nhất nguyên luận, thì hệ thống pháp luật quốc gia bao gồm các điều ước quốc tế mà nước đó tham gia hoặc ký kết. Vì đã là một bộ phận của pháp luật quốc gia nên trong trường hợp này, không phải có biện pháp “chuyển hoá” như ở các nước áp dụng thuyết nhị nguyên luận. Xem thêm: Ngô Đức Mạnh - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chuyển hoá điều ước

⁴ Bộ Tài nguyên và Môi trường - Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai (1993-2003). H. tháng 4 - 2003, tr 8-9.

Trong điều kiện của Việt Nam, dựa vào công thức chung là văn bản luật, pháp lệnh được áp dụng cho mọi cá nhân, tổ chức “trừ trường hợp điều ước quốc tế có quy định khác thì áp dụng theo điều ước quốc tế” mà có ý kiến cho rằng không nên chuyển hoá điều ước quốc tế vào pháp luật quốc gia. Cách quy định như thế này dẫn đến tình trạng là người dân và nhà doanh nghiệp không thể biết hết được những trường hợp nào khác với pháp luật trong nước để làm theo điều ước quốc tế; ngoài ra, còn gây khó khăn cho các cơ quan tài phán có thẩm quyền xét xử các tranh chấp có yếu tố nước ngoài. Vì vậy, đã đến lúc cần có các biện pháp bảo đảm sự hài hoà giữa nội dung các quy định của pháp luật trong nước với các cam kết quốc tế của Nhà nước ta⁶.

Từ giác độ nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy cần đặt vấn đề nội luật hoá điều ước quốc tế vì có những căn cứ chủ yếu như sau:

(i) Các Nghị quyết của Quốc hội phê chuẩn về việc thực hiện các điều ước quốc tế cho thấy, trong nhiều trường hợp, ý chí của nhà làm luật khẳng định cần phải có những biện pháp tiếp theo, chứ không hẳn áp dụng nguyên xi điều ước quốc tế đã ký kết. Trường hợp đầu tiên là tại kỳ họp thứ 5, tháng 6 năm 1994, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về việc phê chuẩn Công ước của Liên Hiệp Quốc về luật biển năm 1982, mà một trong những biện pháp đó là phải “*có những sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với các quy định liên quan của pháp luật quốc gia*

cho phù hợp với Công ước...bảo đảm lợi ích của Việt Nam.” Tuy không dùng thuật ngữ “chuyển hoá” nhưng rõ ràng tinh thần và lời văn của Nghị quyết này là cần phải biến những nội dung của Công ước về luật biển thành nội dung của pháp luật quốc gia thông qua việc sửa đổi, bổ sung pháp luật Việt Nam cho phù hợp với Công ước. Ví dụ khác là trường hợp Quốc hội ra Nghị quyết về việc thi hành Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ. Nghị quyết nêu rõ: “Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ... khẩn trương xây dựng chương trình hành động cụ thể, đồng bộ, tiến hành việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật theo lộ trình của Hiệp định”.

(ii) Việc chuyển hoá điều ước quốc tế còn góp phần làm sáng tỏ rất nhiều nội dung, khái niệm của các hiệp định của WTO. Ví dụ, các khái niệm “đối xử quốc gia”, “quy chế thương mại bình đẳng”, “vi phạm nghiêm trọng”...Thực tế vừa qua, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia là biểu hiện cụ thể theo hướng này.

(iii) Vấn đề ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế không xác định và đồng nghĩa với vị trí thứ bậc cao hơn của điều ước đó trong mối quan hệ với Hiến pháp và luật của quốc gia. Trong trường hợp này, hoàn toàn có thể thấy sự không nhất quán giữa điều ước quốc tế do Chính phủ hoặc Bộ ký kết lại có thể được ưu tiên áp dụng hơn là các quy phạm pháp luật do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành.

(iv) Chuyển hoá điều ước quốc tế vào pháp luật quốc gia nhằm xử lý đúng đắn và hài hoà một cách có chọn lọc pháp luật nước ta với các cam kết của điều ước quốc tế, tạo cơ sở pháp lý thuận tiện cho việc thi hành

quốc tế vào pháp luật quốc gia. T/c Nhà nước và Pháp luật. Số 4-2003.

⁶ Tờ trình số 1438/CP-PC của Chính phủ ngày 12 tháng 11 năm 2002 về Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

điều ước quốc tế đã ký kết. Vấn đề nội luật hoá gắn liền với việc xác định “mức độ phù hợp, tương thích” của các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội so với các quy định của Hiệp định Thương mại và tính đến lâu dài, là của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) khi thực thi Hiệp định là bước khởi đầu để gia nhập WTO.

Từ việc phân tích trên, để tạo căn cứ cho việc tiếp tục thực hiện các cam kết quốc tế của mình, cần khẩn trương tiến hành các biện pháp như:

- Làm rõ nội hàm của việc chuyển hoá; mối quan hệ giữa chuyển hoá và giải thích nội dung điều ước quốc tế;

- Xác định thứ tự ưu tiên những nội dung nào cần được chuyển hóa và lộ trình thực hiện;

- Đối với một số điều ước quốc tế chuyên ngành, cần nghiên cứu khả năng áp dụng trực tiếp các điều khoản đó vào hệ thống luật chuyên ngành của quốc gia.

Nội dung thứ tư là tiếp tục đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội. Đối chiếu với yêu cầu xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và cho quá trình tham gia WTO, cần có những giải pháp thiết thực như: bảo đảm sáng kiến lập pháp của các đại biểu Quốc hội; từ kinh nghiệm bước đầu trong việc công bố các dự án luật qua mạng Internet, có các biện pháp khả thi để mở rộng cách làm này, tiến tới có thể đăng tải kịp thời và thường xuyên tất cả các dự án luật và pháp lệnh để mọi người quan tâm, có điều kiện tham gia góp ý kiến⁷; bảo đảm tính công

khai, minh bạch của việc xây dựng pháp luật và tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân và những tổ chức, cá nhân có quyền, nghĩa vụ liên quan đóng góp ý kiến xây dựng dự án và tham gia vào quá trình ra quyết định.

Đồng thời, quy trình lập pháp của Quốc hội có mối liên hệ chặt chẽ với kỹ thuật lập pháp, nhất là trong việc nghiên cứu những vấn đề thuộc khía cạnh chính sách - cơ sở và là tiền đề để thể chế hoá thành các quy định của pháp luật và các biện pháp kỹ thuật, cách thức thể hiện văn bản; cân nhắc không chỉ ở ý nghĩa chính trị, pháp lý mà cả điều kiện vật chất - khoản ngân sách cần thiết và đội ngũ nhân lực... để bảo đảm thi hành.

Hiệu quả của quy trình lập pháp không chỉ phụ thuộc vào tốc độ xem xét, thông qua các dự án mà còn phụ thuộc vào khả năng tiếp nhận và xử lý các vấn đề thuộc nội dung điều chỉnh của văn bản luật, pháp lệnh.

Liên quan đến các Hiệp định của WTO, cần tính đến việc làm rõ về mặt nội dung, nội hàm của các cam kết, yêu cầu về lộ trình thực hiện các cam kết và tính toán thứ tự ưu tiên để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội.

Điểm thứ năm là đẩy mạnh công tác rà soát, pháp điển hoá pháp luật. Nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo và mâu thuẫn giữa các quy định của các văn bản quy phạm pháp luật, cần đẩy mạnh công tác rà soát văn bản và nhất là pháp điển hoá các quy định pháp luật trong từng lĩnh vực và giữa các lĩnh vực với nhau. Mục đích của việc pháp điển hoá pháp luật là tạo ra một hệ thống gồm các đạo luật hiện đang còn hiệu lực có tính thống nhất nội tại cao được phân loại theo chủ đề,

⁷. Những đổi mới bước đầu theo hướng này đã được thể hiện qua việc dự thảo Luật cạnh tranh đã được Ban soạn thảo đưa lên mạng Internet, tại địa chỉ

http://vnexpress.net/Vietnam/Phap_luat/2003/05/3_B9C82D3

lĩnh vực điều chỉnh. Ví dụ, có thể pháp điển hoá 5 văn bản về doanh nghiệp thành một văn bản chung. Trong lĩnh vực pháp luật về thuế, việc pháp điển hoá thành bộ luật về thuế có thể gồm phần về quản lý thuế và nghĩa vụ của người đóng thuế, phần về thuế VAT, phần về thuế tiêu thụ đặc biệt, phần thuế chuyển quyền sử dụng đất, phần thuế đối với người có thu nhập cao...

• Lợi ích của việc pháp điển hoá thành bộ luật theo chủ đề, lĩnh vực điều chỉnh là rất rõ ràng như:

• Tạo nên một hệ thống có trật tự các quy định của pháp luật;

• Hạn chế và có thể loại trừ những quy định chồng chéo, trùng lặp và lỗ hổng giữa các quy định của pháp luật và từ đó, dễ dàng hơn trong việc tiếp tục bổ sung, sửa đổi các quy phạm pháp luật về lĩnh vực, chủ đề nhất định;

• Việc làm luật sẽ trở nên dễ dàng hơn vì không nhất thiết phải sửa đổi toàn bộ văn bản, mà chỉ cần sửa đổi, bổ sung những quy định cụ thể khi xuất hiện nhu cầu điều chỉnh;

• Việc tra cứu, áp dụng các quy phạm pháp luật sẽ dễ dàng hơn vì các quy phạm pháp luật được sắp xếp theo lĩnh vực, chủ đề.

• Kinh nghiệm lập pháp của các nước cho thấy, người ta chia toàn bộ phạm vi và đối tượng điều chỉnh của pháp luật thành các chủ đề. Ví dụ, toàn bộ các văn bản luật và quy định của liên bang ở Hoa Kỳ được chia thành hơn 50 chủ đề lớn như nông nghiệp, lao động, thuế, bảo vệ môi trường, thực phẩm và thuốc, tài sản trí tuệ, tội phạm và tổ tụng hình sự, toà án, tổ chức chính quyền...

• Thứ sáu là tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh. Yêu cầu thực thi các quy định của WTO liên quan tới tính minh bạch, công

khai và quyền khiếu kiện đòi hỏi phải có các biện pháp bảo đảm tổ chức thực hiện việc công bố một cách đầy đủ, kịp thời các dự án luật, pháp lệnh; công bố các dự án đã được thông qua trước khi chúng có hiệu lực thi hành. Điều này đòi hỏi phải cụ thể hóa hơn nữa các quy định của pháp luật về việc xác định đầu là dự thảo của luật, pháp lệnh cần phải được công bố (hiện nay có tình trạng là tồn tại quá nhiều dự thảo trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh); xác định đầu mối tổ chức, thực hiện việc công bố các dự án luật, pháp lệnh để nhân dân tham gia ý kiến; mối quan hệ phối hợp và hình thức chuyển tải văn bản khi có nhiều chủ thể cùng tham gia vào quá trình xây dựng và hoàn thiện văn bản luật, pháp lệnh. Ngoài ra, cần nâng cao năng lực và công nghệ thông tin phục vụ cho các hoạt động của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội để có thể kịp thời cập nhật thông tin về tình hình xây dựng pháp luật nói chung, và phục vụ yêu cầu của các đại biểu Quốc hội.

Một vấn đề nữa cũng phải tính đến là vấn đề tiếp nhận, xử lý các ý kiến đóng góp của công dân và bên có liên quan theo Hiệp định, về các dự án luật, quy định và thủ tục hành chính có tính áp dụng chung mà có thể ảnh hưởng đến việc tiến hành các hoạt động thương mại theo quy định của Hiệp định.

Điểm thứ bảy là tiếp tục đổi mới kỹ thuật soạn thảo, trình bày văn bản quy phạm pháp luật. Cần chuẩn hoá và ban hành văn bản hướng dẫn về cách trình bày, thể hiện nội dung của các văn bản luật, pháp lệnh (như về cách trình bày, tên gọi, bố cục của các văn bản luật, pháp lệnh...). Đối với những vấn đề chi tiết, không thể đưa vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì có thể

ngiên cứu để quy định vào các văn bản hướng dẫn luật này hoặc trong Quy chế về kỹ thuật trình bày, soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành.

Điểm thứ tám là phát huy vai trò của các cơ quan Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong lĩnh vực xây dựng pháp luật. Cần nghiên cứu, tạo điều kiện để các đại biểu Quốc hội phát huy tính độc lập của mình là chủ thể có quyền đề xuất và quyết định các vấn đề chính sách pháp luật, tạo ra nhiều cơ hội tiếp xúc, tìm hiểu thực tế hoạt động kinh doanh của cộng đồng các doanh nghiệp và từ đó tìm ra các giải pháp cải thiện môi trường kinh doanh trong nước.

Rõ ràng là chất lượng công tác lập pháp của Quốc hội phụ thuộc rất nhiều vào việc tăng cường hiệu quả và hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội đối với việc thi hành Hiệp định của các bộ, ngành; việc tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội, kể cả vấn đề cập nhật, trao đổi thông tin, tư vấn để có sự phối hợp đồng bộ trong việc giải quyết các vấn đề chung mà các Hiệp định của WTO đặt ra. Ví dụ, việc tham gia các điều ước quốc tế trong lĩnh vực sở hữu trí tuệ, bảo hộ đầu tư... có thể hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Chính phủ hoặc Chủ tịch nước mà không cần phải trình Quốc hội để phê chuẩn. Nhưng theo quy định đã trở thành nguyên tắc là *khí có mâu thuẫn thì áp dụng điều khoản của điều ước*

quốc tế đã đặt ra yêu cầu Chính phủ hoặc Chủ tịch nước phải kịp thời báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các đại biểu Quốc hội về việc đàm phán và gia nhập các điều ước đó để tạo nên sự phối hợp trong công tác chỉ đạo, điều hành và có kế hoạch điều chỉnh pháp luật và nội luật hoá các quy định của điều ước.

Các giải pháp có thể được đề cập để nâng cao hiệu quả của công tác chỉ đạo quá trình thực thi hiệp định là:

- Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc thực thi Hiệp định.

- Trong phạm vi thẩm quyền của mình, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần tập trung giám sát việc chuẩn bị và sẵn sàng của các bộ, ngành hữu quan tham gia vào WTO, đặc biệt là giám sát việc ban hành các văn bản dưới luật (thời gian, tiến độ, nội dung) để bảo đảm cho luật, pháp lệnh được thi hành có hiệu quả sau khi được công bố và kể từ ngày có hiệu lực pháp luật.

- Thực hiện có kết quả thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc giải thích luật, pháp lệnh, những thuật ngữ được sử dụng trong các Hiệp định của WTO.

Đồng thời, để có thể đảm bảo thực thi Hiệp định trên bình diện tổng thể, cũng cần phải có cơ chế phối hợp, phân công giữa Hội đồng dân tộc, các Ủy ban trong việc theo dõi chung về tiến độ và hiệu quả thực hiện Hiệp định và trong từng lĩnh vực chuyên môn thuộc phạm vi hoạt động của các cơ quan này.