

**DIỄN ĐÀN ĐỐI TÁC PHÁP LUẬT LẦN THỨ BẢY:
“TĂNG CƯỜNG TIẾP CẬN CÔNG LÝ”**

**THE SEVENTH LEGAL PARTNERSHIP FORUM:
“STRENGTHENING ACCESS TO JUSTICE”**

Tháng 9 năm 2010

Chủ biên:

PGS. Ts. Hoàng Thế Liên, Thứ trưởng Thường trực Bộ Tư pháp

Tham gia biên tập:

Nguyễn Huy Ngát

Đặng Hoàng Oanh

Nguyễn Minh Phương

Dương Thiên Hương

Bản quyền:

Bản quyền tài liệu này thuộc về Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”

LỜI GIỚI THIỆU

Diễn đàn đối tác pháp luật là một hoạt động được thực hiện thường xuyên từ năm 2004 trong khuôn khổ Dự án VIE/02/015 “Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010”. Cho tới nay, hoạt động này được Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” tiếp tục duy trì.

Mục đích của Diễn đàn đối tác pháp luật là duy trì và củng cố mối quan hệ điều phối giữa các cơ quan Chính phủ Việt Nam với nhau, giữa các cơ quan Chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ, cũng như giữa các nhà tài trợ với nhau trong lĩnh vực hợp tác pháp luật; tìm kiếm và phát triển thêm các nguồn tài trợ của đối tác nước ngoài.

Diễn đàn tạo cơ hội để các cơ quan Việt Nam, các nhà tài trợ quốc tế và các chuyên gia pháp luật trong và ngoài nước cùng nhau trao đổi thông tin nổi bật về các hoạt động lập pháp và thực thi pháp luật ở Việt Nam.

Cuốn Kỷ yếu này tập hợp các tài liệu, bài viết được trình bày và giới thiệu tại Diễn đàn đối tác pháp luật lần thứ Bảy do Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” tổ chức tại Hà Nội vào tháng 9 năm 2010. Đây là thời điểm được các cơ quan pháp luật và các nhà tài trợ quốc tế tại Việt Nam quan tâm vì trong thời gian này các cơ quan Việt Nam tiến hành sơ kết 4 năm thực hiện “Chiến lược về Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020” (Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005) và “Chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020” (Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2005). Tại Diễn đàn lần thứ Bảy này, tổng quan tình hình thực hiện hai Chiến lược được phân tích và đánh giá một cách khách quan với sự tham gia của nhiều chuyên gia độc lập. Để đảm bảo tính đa dạng của các ý kiến, chúng tôi xin giữ nguyên các nhận định, phân tích của các diễn giả để bạn đọc tham khảo.

Ngoài việc đánh giá tình hình thực hiện hai Chiến lược, Diễn đàn đã được nghe các chuyên gia của Việt Nam và quốc tế trình bày các báo cáo về “Pháp luật dành cho mọi người”, “Kết quả khảo sát về tiếp cận công lý do UNDP tiến hành năm 2010” và báo cáo “Quyền bào chữa trong pháp luật tố tụng hình sự và thực tiễn tại Việt Nam”.

Hy vọng rằng, Kỷ yếu này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích để các cơ quan, cá nhân trong nước và nước ngoài hiểu rõ hơn những nỗ lực của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong quá trình cải cách pháp luật và tư pháp tại Việt Nam, đồng thời sẽ giúp các cơ quan trong nước và các nhà tài trợ hiểu hơn về Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” để tham gia và đóng góp tích cực hơn nữa vào việc hợp tác vì sự phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam.

Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”

**NHỮNG THÀNH TỰU ĐẠT ĐƯỢC
TRONG VIỆC THỰC HIỆN CHIẾN
LƯỢC CẢI CÁCH PHÁP LUẬT VÀ
CẢI CÁCH TƯ PHÁP**

Phiên 1

Đồng chủ trì:

Ông NGUYỄN VĂN HIỆN

Phó Trưởng Ban Thường trực, Ban Chỉ đạo Cải cách tư pháp TW

Và

Ông JOHN HENDRA

Điều phối viên thường trú Liên hợp quốc tại Việt Nam

TÌNH HÌNH, KẾT QUẢ CÔNG TÁC CẢI CÁCH TƯ PHÁP TỪ NĂM 2009 ĐẾN NAY VÀ DỰ KIẾN MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG TRỌNG TÂM TỪ NAY ĐẾN HẾT NĂM 2010

TS. NGUYỄN VĂN QUYỀN

**Trưởng Ban Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp Trung ương
Phó Chánh Văn phòng Trung ương Đảng**

1. Kết quả công tác cải cách tư pháp từ năm 2009 đến nay

Trên cơ sở định hướng của Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị về cải cách tư pháp, từ năm 2009 đến nay, công tác cải cách tư pháp đã đạt được một số kết quả sau:

1.1. Về công tác xây dựng văn bản, đề án trong lĩnh vực tư pháp

a) Quốc hội khoá XII đã thông qua 4 luật trong lĩnh vực tư pháp: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Luật Lý lịch tư pháp, Luật Trọng tài thương mại. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua 3 pháp lệnh về lĩnh vực tư pháp: Pháp lệnh Án phí, lệ phí Tòa án; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Tổ chức điều tra hình sự, Pháp lệnh Thủ tục bắt giữ tàu bay

b) Bộ Công an, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao đã hoàn thành xây dựng Đề án thành lập Tòa án sơ thẩm khu vực, Tòa án phúc thẩm, Tòa thượng thẩm, đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao; Đề án về tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát trong tiến trình cải cách tư pháp; Đề án mô hình cơ quan điều tra cấp huyện và đổi mới hệ thống cơ quan điều tra phù hợp với việc đổi mới tổ chức toà án theo thẩm quyền xét xử trình Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp. Trên cơ sở 3 đề án này, Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp đã xây dựng đề án chung về “Đổi mới tổ chức và hoạt động của toà án, viện kiểm sát và cơ quan điều tra theo Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”. Đề án đã được Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp thảo luận tại Phiên họp thứ 22, trình cơ quan có thẩm quyền thông qua. Theo

đó, trong thời gian tới, hệ thống các cơ quan tư pháp được đổi mới theo hướng:

- Hệ thống Tòa án nhân dân được tổ chức thành 4 cấp: Tòa án nhân dân sơ thẩm khu vực (được tổ chức ở một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện trong phạm vi 01 đơn vị hành chính cấp tỉnh; với thẩm quyền xét xử giữ nguyên như toà án nhân dân cấp huyện hiện nay); Tòa án nhân dân cấp tỉnh (được tổ chức ở một đơn vị hành chính cấp tỉnh; cơ cấu tổ chức về cơ bản như toà án cấp tỉnh hiện nay nhưng không có Ủy ban thẩm phán; thẩm quyền xét xử như toà án cấp tỉnh hiện nay nhưng không xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm); Tòa án nhân dân cấp cao (được tổ chức ở một số đơn vị hành chính cấp tỉnh; trước mắt, đặt tại Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, trên cơ sở 3 Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao hiện nay; có thẩm quyền xét xử phúc thẩm các bản án, quyết định của toà án nhân dân cấp tỉnh và xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm các bản án, quyết định của Tòa án nhân dân cấp dưới); Tòa án nhân dân tối cao (chỉ có từ 13-17 thẩm phán, chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ tổng kết kinh nghiệm xét xử, hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật và xét xử một số ít trường hợp giám đốc thẩm, tái thẩm).
- Hệ thống Viện kiểm sát nhân dân cũng được tổ chức thành 4 cấp, tương ứng với địa hạt tư pháp từng cấp của hệ thống Tòa án nhân dân. Theo đó, có Viện kiểm sát nhân dân khu vực; Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh; Viện kiểm sát nhân dân cấp cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.
- Hệ thống cơ quan điều tra về cơ bản giữ như hiện nay nhưng được kiện toàn một bước nhằm nâng cao hiệu quả công tác điều tra.

c) Bộ Tư pháp đã hoàn thành Đề án “Xây dựng Đại học Luật Hà Nội thành trường trọng điểm đào tạo cán bộ pháp luật” và Đề án “Xây dựng Học viện Tư pháp thành trung tâm lớn đào tạo cán bộ tư pháp”. Thực hiện chỉ đạo của đồng chí Phó Thủ tướng, Phó Trưởng ban thứ nhất Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp, hiện nay, Bộ Tư pháp đang phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo tích hợp 02 đề án này thành Đề án chung về “Xây dựng và nâng cao chất lượng các cơ sở đào tạo Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh và Học viện Tư pháp”.

d) Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số Quyết định phê duyệt đề án trong lĩnh vực cải cách tư pháp: Quyết định số 224/QĐ-TTg ngày 19/02/2009 phê duyệt Đề án “Thực hiện thí điểm chế định thừa phát lại tại thành phố Hồ Chí Minh”; Quyết định số 270/QĐ-TTg ngày 27/02/2009 ban hành Đề án củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; Quyết định số 123/QĐ-TTg ngày 18/01/2010 phê duyệt Đề án phát triển đội ngũ luật sư phục vụ yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế từ năm 2010 đến năm 2020; Quyết định số 258/QĐ-TTg ngày 11/02/2010 phê duyệt Đề án về đổi mới và nâng cao hiệu quả công tác giám định tư pháp; Quyết định số 250/QĐ-TTg ngày 10/02/2010 phê duyệt Đề án xây dựng quy hoạch phát triển các tổ chức hành nghề công chứng ở Việt Nam đến năm 2020.

1.2. Về nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức bộ máy các cơ quan tư pháp

a) Bộ Công an đã thành lập 2 Tổng cục: Tổng cục Cảnh sát phòng, chống tội phạm và Tổng cục Cảnh sát thi hành án hình sự và hỗ trợ tư pháp.

b) Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan ban hành Quy định số 200/QĐPH ngày 26/01/2010 về việc phối hợp trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về tư pháp. Chỉ đạo triển khai đồng bộ các giải pháp nâng cao chất lượng thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra; đã giảm đáng kể các vụ án oan, sai và việc điều tra bổ sung giữa các cơ quan tiến hành tố tụng. Viện kiểm sát địa phương tiếp tục phối hợp với tòa án tổ chức các phiên tòa theo tinh thần cải cách tư pháp “mở rộng tranh tụng tại phiên tòa”; sau đó, tiến hành rút kinh nghiệm sau mỗi phiên tòa để cán bộ, kiểm sát viên học tập, nâng cao chất lượng thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử. Hiệu quả công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ, việc dân sự, các vụ án kinh doanh, thương mại, lao động, hành chính có sự chuyển biến đáng kể.

c) Tòa án nhân dân tối cao chủ trì, phối hợp với các cơ quan tư pháp trung ương xem xét, lựa chọn và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành 02 Nghị quyết giao thẩm quyền mới về hình sự, dân sự cho 202 Tòa án nhân dân cấp huyện còn lại. Đến nay, tất cả các tòa án nhân dân cấp huyện và tòa án quân sự khu vực đều thống nhất thực hiện thẩm quyền xét

xử mới theo đúng lộ trình của Quốc hội đề ra. Tòa án các cấp đã triển khai sâu rộng chủ trương nâng cao chất lượng tranh tụng tại phiên tòa đối với cả phiên tòa xét xử vụ án dân sự và hành chính. Trong quý IV năm 2009 và 7 tháng đầu năm 2010, ngành Tòa án nhân dân đã hoàn thành tốt công tác giải quyết, xét xử các loại vụ án, về cơ bản là đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, hạn chế ở mức thấp việc tồn đọng án và tỷ lệ án bị hủy, sửa nghiêm trọng do lỗi chủ quan của thẩm phán.

d) Bộ Tư pháp đã chỉ đạo thành lập hệ thống 3 cấp: Tổng cục, Cục và các Chi cục thi hành án dân sự trên toàn quốc. Đã cơ bản kiện toàn xong tổ chức hệ thống cơ quan thi hành án dân sự từ trung ương đến địa phương, thành lập 63/63 Cục và 694 Chi cục thi hành án dân sự với tổng số chấp hành viên là 3.144 người; tiếp tục bổ nhiệm chấp hành viên và thẩm tra viên. Công tác thi hành án dân sự đã có sự chuyển biến rõ rệt; trong 8 tháng đầu năm 2010, các chỉ tiêu thi hành xong về việc và về tiền cao hơn so với cùng kỳ năm trước, giải quyết một bước cơ bản lượng án tồn đọng; nhiều vụ việc khiếu nại, tố cáo được giải quyết. Từ 01/10/2009 đến 31/3/2010, tổng số việc phải thi hành là 452.400 việc, trong đó có 273.873 việc có điều kiện thi hành, chiếm 60,54%; toàn Ngành đã thi hành xong hoàn toàn 126.635 việc, đạt tỷ lệ 46,23% số việc có điều kiện thi hành (tăng 0,23% so với cùng kỳ năm 2009), tương ứng với số tiền đã thi hành xong là 3.283 tỷ 511 triệu 377 nghìn đồng, đạt tỷ lệ 36,62% số tiền có điều kiện thu (tăng 3,54% so với cùng kỳ năm 2009).

Bộ Tư pháp đã phối hợp với Thành ủy, Ủy ban nhân dân Tp. Hồ Chí Minh, các cấp, các ngành hữu quan triển khai thí điểm chế định thừa phát lại tại thành phố Hồ Chí Minh: tiến hành bổ nhiệm 21 thừa phát lại đầu tiên và quyết định thành lập 05 văn phòng thừa phát lại.

e) Liên đoàn Luật sư Việt Nam được thành lập sau hơn 60 năm phát triển của nghề này, tạo thời cơ mới cho sự đóng góp tích cực của luật sư toàn quốc vào sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế. Hiện nay, Liên đoàn đang tích cực xây dựng Chiến lược phát triển nghề luật sư đến năm 2020.

f) Đại hội Luật gia Việt Nam lần thứ XI đã thành công tốt đẹp. Đến tháng 9/2010, Hội đã có 40.500 hội viên, tăng 42% so với đầu nhiệm kỳ X. Tổ chức hội đã được mở rộng tới 62/63 tỉnh thành và 57 chi hội trực thuộc.

1.3. Về xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp

a) Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã xây dựng và triển khai kế hoạch thực hiện Chiến lược cán bộ của ngành đến năm 2020; hoàn thành quy hoạch lãnh đạo Viện kiểm sát nhân dân tối cao, lãnh đạo các đơn vị trực thuộc và lãnh đạo Viện kiểm sát cấp tỉnh cho thời kỳ 2010-2016. Đề nghị và được Chủ tịch nước bổ nhiệm 02 Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Đã trình và được Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định tăng 1.896 biên chế cán bộ cho Viện kiểm sát các cấp trong 2 năm 2010-2011. Trong 6 tháng đầu năm 2010, đã tuyển dụng được 352 người, chủ yếu tăng cường cho công tác kiểm sát tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù.

Năm 2009, Trường đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại Hà Nội và phân hiệu tại Tp. Hồ Chí Minh bồi dưỡng kiến thức điều tra tội phạm, kiểm sát điều tra án hình sự, nghiệp vụ kiểm sát dân sự, hành chính và kiến thức phục vụ hội nhập kinh tế cho 2.800 lượt cán bộ.

b) Tòa án nhân dân tối cao đã trình và được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt tăng 1.500 biên chế cho ngành. Trong năm 2009, đã tổ chức 14 lớp tập huấn cho hơn 2.000 lượt cán bộ, tập trung cho cán bộ cấp huyện để phục vụ yêu cầu tăng thẩm quyền xét xử; tổ chức các khoá bồi dưỡng cho hàng trăm cán bộ, thẩm phán về pháp luật so sánh, luật sở hữu trí tuệ, luật phá sản, luật chứng khoán, luật cạnh tranh,... và kỹ năng giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế. Tất cả các địa phương đều đã tổ chức việc tập huấn về kiến thức pháp luật và kỹ năng xét xử cơ bản đối với các Hội thẩm nhân dân ở địa phương mình.

Năm 2010 là năm có số lượng lớn Thẩm phán, Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân các cấp hết nhiệm kỳ cần được tiến hành bổ nhiệm lại. Vì vậy, Toà án nhân dân tối cao đã đặc biệt quan tâm và chỉ đạo các Toà án nhân dân địa phương tăng cường công tác tuyển dụng cán bộ, đẩy nhanh việc đề nghị bổ nhiệm, bổ nhiệm lại Thẩm phán, Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật cũng như các giải pháp của ngành về các vấn đề này. Về đội ngũ Thẩm phán, trong năm 2010, bên cạnh số Thẩm phán được bổ nhiệm lại là 1.437 người, thì tổng số Thẩm phán Tòa án nhân dân các cấp được bổ nhiệm lần đầu là 669 người. Hiện nay, tổng số Thẩm phán Tòa án nhân dân các cấp là 4.680 người, so với cùng kỳ năm

trước tăng khoảng 350 người. Mặc dù đã có nhiều cố gắng trong công tác bổ nhiệm Thẩm phán, nhưng do năm qua có nhiều Thẩm phán nghỉ hưu, chuyển chuyên công tác nên hiện nay so với số lượng Thẩm phán Tòa án các cấp được Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định thì còn thiếu 10 Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, 98 Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp tỉnh và 648 Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp huyện. Như vậy, trong năm qua số lượng cán bộ, Thẩm phán của các Tòa án nhân dân địa phương đã tăng lên đáng kể, tình trạng thiếu cán bộ, Thẩm phán đã được khắc phục một bước.

c) Bộ Tư pháp đã củng cố một bước quan trọng đội ngũ cán bộ lãnh đạo của hệ thống cơ quan thi hành án dân sự từ trung ương tới các địa phương. Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ Tư pháp cũng được quan tâm đẩy mạnh trong những tháng đầu năm, nhất là trong công tác đào tạo cán bộ Trung cấp Luật tại các tỉnh miền Trung - Tây Nguyên (Trường Trung cấp Luật Buôn Ma Thuột đã tiến hành tuyển sinh khoá 2). Trường Đại học Luật Hà Nội tiếp tục đào tạo 09 lớp Đại học hệ đào tạo vừa học, vừa làm; hoàn thành thủ tục tuyển sinh 05 lớp Trung cấp Luật; tuyển sinh Cao học khoá XVIII và Nghiên cứu sinh khoá XVI, thực hiện đúng Chương trình đào tạo các hệ đào tạo. Học viện Tư pháp đã hoàn thành các khoá đào tạo các lớp nghiệp vụ luật sư (khoá VIII), thi hành án (khoá VIII), công chứng (khoá IX), nghiệp vụ xét xử (khoá XII); tiếp tục tổ chức chiêu sinh đào tạo nghiệp vụ luật sư (có 982 học viên/2.000 chỉ tiêu giao năm 2010), thi hành án (245/400 chỉ tiêu được giao), công chứng (115/600 chỉ tiêu được giao), lý lịch tư pháp khoá I (70/160 chỉ tiêu được giao).

1.4. Về tổ chức, hoạt động của cơ quan hỗ trợ tư pháp và cán bộ hỗ trợ tư pháp

a) Bộ Tư pháp đã phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, tổ chức liên quan hỗ trợ tổ chức Đại hội đại biểu luật sư toàn quốc lần thứ nhất, thành lập Liên Đoàn Luật sư Việt Nam. Việc triển khai Chỉ thị số 33-CT/TW được ghi nhận có nhiều chuyển biến tích cực. Cấp ủy, chính quyền các địa phương đã quan tâm nhiều hơn đến tổ chức, hoạt động luật sư và công tác quản lý luật sư trên địa bàn; nhiều địa phương đã chỉ đạo Đoàn luật sư xây dựng Chiến lược phát triển nghề luật sư trên địa bàn tỉnh. Tính đến ngày 30/4/2010, tỉnh ủy, thành ủy, chính quyền địa phương đã chỉ đạo tổ chức thành công Đại hội Đoàn luật sư ở 45/62 tỉnh để thông qua Điều lệ Đoàn luật sư.

b) Bộ Tư pháp đã hướng dẫn các địa phương tháo gỡ khó khăn trong áp dụng Luật Công chứng và xã hội hoá hoạt động công chứng. Tính đến ngày 01/7/2010, có 58/63 địa phương thực hiện việc chuyển giao thẩm quyền chứng thực các hợp đồng, giao dịch về bất động sản từ Ủy ban nhân dân cấp xã cho tổ chức hành nghề công chứng tại địa bàn có tổ chức hành nghề công chứng hoạt động. Hiện nay, cả nước đã có 308 tổ chức hành nghề công chứng, trong đó có 176 Văn phòng công chứng và 132 Phòng công chứng với tổng số gần 800 công chứng viên. 40/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt Đề án phát triển tổ chức hành nghề công chứng.

c) Hiệu quả công tác giám định tư pháp tiếp tục được tăng cường; chế độ, chính sách cho giám định viên và sự đầu tư trang thiết bị, cơ sở vật chất cho công tác giám định bước đầu được nâng cao, dần thu hút các giám định viên tư pháp giỏi và nâng cao chất lượng giám định tư pháp. Đến nay, cả nước đã có 33 Trung tâm pháp y và 16 Phòng Giám định pháp y trực thuộc; 11/30 tỉnh có bệnh viện tâm thần được thành lập Trung tâm giám định pháp y tâm thần; tổng số giám định viên tư pháp là 2.776 người.

d) Sau khi Luật Trọng tài thương mại được Quốc hội thông qua, Bộ Tư pháp đã xây dựng Đề cương Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật. Đến tháng 8/2010, cả nước có 07 Trung tâm trọng tài với tổng số 207 trọng tài viên.

e) Bộ Tư pháp đã chỉ đạo các địa phương chuẩn bị tổng kết 06 năm thực hiện Chỉ thị số 32/CT-TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng khoá IX về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân.

f) Công tác trợ giúp pháp lý theo yêu cầu của Luật Trợ giúp pháp lý ngày càng đi vào chiều sâu, chất lượng hoạt động được chú trọng, góp phần xóa đói, giảm nghèo, đặc biệt đối với 62 huyện nghèo theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo.

Công tác kiện toàn tổ chức, bộ máy, bố trí nguồn lực cho Trung tâm và Chi nhánh của Trung tâm đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chú trọng, đáp ứng yêu cầu của Luật và đòi hỏi của thực tiễn (các Trung

tâm trợ giúp pháp lý có 763 cán bộ, 130 chi nhánh và 3.972 Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý). Đội ngũ Trợ giúp viên pháp lý từng bước được củng cố, tăng cường về số lượng (hiện nay, cả nước có 8.292 trợ giúp viên pháp lý) và năng lực thực hiện nhiệm vụ, các Trợ giúp viên pháp lý đã bước đầu tham gia đại diện, bào chữa có chất lượng tại các phiên toà. Số lượng vụ việc đại diện, bào chữa tăng lên đáng kể. Tính đến ngày 31/5/2010, các Trung tâm trợ giúp pháp lý trong toàn quốc đã thực hiện trợ giúp pháp lý được 44.136 vụ việc (tư vấn: 40.718 vụ; đại diện: 546 vụ; bào chữa: 1.924 vụ; đại diện ngoài tổ tụng: 69 vụ và các hình thức khác: 877 vụ) cho 48.213 đối tượng.

1.5. Về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tư pháp

a) Hợp tác quốc tế về tư pháp và pháp luật tiếp tục được tăng cường đối với các đối tác truyền thống (Lào, Cam-pu-chia), mở rộng quan hệ với nước khác (Anh, Hoa Kỳ, Canada, Pháp, Đức, Ca-dắc-xtan, Nga, Bungari, Na uy, Italia...). Đã đàm phán, ký kết một số dự án: Chương trình đối tác tư pháp do Ủy ban Châu Âu, Đan Mạch và Thụy Điển đồng tài trợ; Dự án về tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam với Chương trình phát triển của Liên hợp quốc; xây dựng Kế hoạch thực hiện Chương trình hợp tác 3 năm triển khai Tuyên bố chung về hợp tác pháp luật và tư pháp Việt Nam - Cộng hòa liên bang Đức; ký kết Bản Ghi nhớ giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Canada về Dự án phát triển lập pháp quốc gia; tham gia tích cực vào việc đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế, triển khai các nội dung nhằm thực hiện Hiến chương ASEAN...

b) Triển khai thực hiện Luật Tương trợ tư pháp, Bộ Tư pháp với tư cách là cơ quan giúp Chính phủ quản lý Nhà nước về tương trợ tư pháp, đã phối hợp với các cơ quan có liên quan xây dựng, trình ban hành và ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật; đẩy mạnh việc đàm phán, ký kết mới các Hiệp định tương trợ tư pháp giữa Việt Nam và các nước, trong đó ưu tiên các nước láng giềng, các nước trong khu vực, các nước có quan hệ truyền thống và đặc biệt các nước có nhiều công dân Việt Nam đang sinh sống, lao động và học tập. Từ khi Luật Tương trợ tư pháp ra đời đến nay, Việt Nam đã ký kết mới 10 Hiệp định tương trợ tư pháp song phương trong số 26 Hiệp định tương trợ tư pháp đã ký trên các lĩnh vực dân sự, hình sự, dẫn độ, chuyển giao người

đang chấp hành hình phạt tù; hiện đã và đang đàm phán mới thêm 18 Hiệp định tương trợ tư pháp trên các lĩnh vực; rà soát, tiến hành rà soát, sửa đổi, hiện đại hóa 04 Hiệp định đã ký với các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Về tương trợ tư pháp đa phương, Việt Nam đã ký và phê chuẩn 01 Hiệp định tương trợ tư pháp về hình sự giữa các quốc gia ASEAN, đang chủ trì xây dựng một số Hiệp định Mẫu giữa các nước ASEAN về tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự, thương mại. Hàng năm, Bộ Tư pháp đã phối hợp với các bộ, ngành tiếp nhận, chuyển giao, theo dõi, đôn đốc thực hiện khoảng 3.000 hồ sơ ủy thác tư pháp trong lĩnh vực dân sự, thương mại.

c) Trong năm 2009, các cơ quan tư pháp Việt Nam đã chủ trì nhiều hội nghị quốc tế lớn, như: Đại hội lần thứ 17 Hội Luật gia dân chủ quốc tế, Hội nghị Chánh án các nước châu Á - Thái Bình Dương, Hội nghị Viện trưởng Viện kiểm sát, viện trưởng Viện Công tố các nước ASEAN và Trung Quốc lần thứ 6...

d) Tòa án nhân dân tối cao đã ký thỏa thuận hợp tác với Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Cộng hòa Bê-la-rút, Cộng hòa liên bang Nga, Vương quốc Campuchia và Tòa án liên bang Úc. Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã ký thỏa thuận hợp tác với Viện Công tố bên cạnh Tòa án tối cao Vương quốc Campuchia...

e) Trong năm 2009, Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương đã tổ chức 01 đoàn đi nghiên cứu, khảo sát về mô hình tổ chức các cơ quan tư pháp và mô hình tổ tụng hình sự ở Anh và Italia; năm 2010, đã tổ chức 01 đoàn đi nghiên cứu về cải cách tư pháp tại Đan Mạch và Thụy Điển với sự hỗ trợ của Chương trình đối tác tư pháp.

f) Trong khuôn khổ dự án 00058492 do UNDP tài trợ, Bộ Tư pháp là cơ quan quốc gia điều hành, Ban Thư ký của Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương đang chủ trì thực hiện 2 hoạt động nghiên cứu:

- Nghiên cứu so sánh hệ thống tư pháp của 5 quốc gia (Trung Quốc, Indonesia, Nhật Bản, Hàn Quốc và liên bang Nga). Hội thảo quốc tế với sự tham gia của 5 chuyên gia quốc tế được tổ chức tại Hà Nội (17,18/6/2010) đã thành công tốt đẹp, cung cấp nhiều thông tin tham khảo hữu ích trong nhiều lĩnh vực của công tác cải cách tư pháp; thu hút sự tham gia của đông đảo cán bộ tư pháp, chuyên gia, nhà khoa học, luật sư... Hiện nay, các chuyên gia quốc tế đã hoàn thành báo cáo

về hệ thống tư pháp của 5 quốc gia, Ban Thư ký đang chuẩn bị xây dựng Báo cáo tổng thuật.

- Nghiên cứu về mô hình quản lý hành chính toà án ở một số nước trên thế giới và thực trạng ở Việt Nam. Đã tổ chức hai cuộc tọa đàm tại Hà Nội (02/4/2010) và Đà Nẵng (20/8/2010) để xây dựng Đề cương báo cáo nghiên cứu và kế hoạch khảo sát trong nước.

Ngoài ra, Ban Thư ký còn thực hiện một số nghiên cứu mang tính chất liên ngành, phục vụ trực tiếp cho công tác tham mưu của Ban Thư ký, như: tổ chức hội thảo về kinh nghiệm quốc tế trong việc giải quyết các quyết định cuối cùng của Toà án tối cao có phát hiện sai lầm. Hội thảo được tổ chức ở Ninh Bình (11/9/2010) với sự tham gia của 3 chuyên gia quốc tế và nhiều cán bộ, cơ quan hữu quan của Việt Nam.

2. Dự kiến một số hoạt động trọng tâm từ nay đến hết năm 2010

Trên cơ sở Chương trình trọng tâm công tác tư pháp 2009-2010 (Chương trình 01-Ctr/CCTP, ngày 12-02-2009), Chương trình công tác năm 2010 của Ban Chỉ đạo, Thường trực Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp và Ban Thư ký (Chương trình 02-Ctr/CCTP, ngày 09/3/2010), dự kiến một số hoạt động trọng tâm cải cách tư pháp trong năm 2010 như sau:

2.1. Một số hoạt động trọng tâm của Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp

a) Thảo luận và cho ý kiến về dự thảo Đề án mô hình tổ tụng hình sự Việt Nam; dự thảo Đề án đổi mới và nâng cao chất lượng bồi dưỡng Hội thẩm nhân dân và Đề cương Báo cáo kết quả 5 năm triển khai thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW.

b) Thảo luận và cho ý kiến về Đề án xã hội hoá công tác phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý và dự thảo Báo cáo kết quả 05 năm triển khai thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW .

c) Ngoài ra, căn cứ tiến độ, chất lượng dự thảo các Đề án do Ban Thư ký và các cơ quan tư pháp chuẩn bị, sẽ họp để xem xét, cho ý kiến các đề án, chương trình sau: Chương trình trọng tâm công tác tư pháp 2011-2015; công tác đào tạo các chức danh tư pháp; về việc thí điểm hay không thí điểm tổ chức Toà án nhân dân sơ thẩm khu vực; về một số chủ trương, quan điểm về tổ tụng hành chính, tổ tụng dân sự...

d) Chuẩn bị các điều kiện cần thiết để từng bước triển khai các công việc nêu trong Đề án “Đổi mới tổ chức và hoạt động của toà án, viện kiểm sát và cơ quan điều tra theo Nghị quyết 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020” vừa được thông qua.

e) Chuẩn bị xây dựng các dự án luật, pháp lệnh liên quan đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội.

f) Tổ chức đoàn đi nghiên cứu về cải cách tư pháp tại Cộng hòa Séc và Ba Lan.

g) Xây dựng Báo cáo tổng thuật nghiên cứu so sánh hệ thống tư pháp một số nước trên thế giới; xây dựng kế hoạch khảo sát trong nước về thực trạng công tác quản lý hành chính tòa án ở Việt Nam.

Trên đây là tóm tắt tình hình, kết quả công tác cải cách tư pháp từ năm 2009 đến nay, dự kiến một số hoạt động trọng tâm từ nay đến hết năm 2010./.

**GIỚI THIỆU BÁO CÁO CỦA CHÍNH PHỦ
VỀ SƠ KẾT VIỆC TRIỂN KHAI KẾ HOẠCH
THỰC HIỆN NGHỊ QUYẾT SỐ 48-NQ/TW CỦA BỘ CHÍNH
TRỊ VỀ CHIẾN LƯỢC XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN
HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2010,
ĐỊNH HƯỚNG ĐẾN NĂM 2020**

GS. TS. LÊ HỒNG HẠNH
Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Thực hiện Kế hoạch số 307/KH-BCĐ ngày 23/12/2009 của Ban chỉ đạo sơ kết “Kế hoạch số 900/UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020”, Bộ Tư pháp được Chính phủ giao chủ trì, phối hợp cùng Văn phòng Chính phủ đôn đốc các Bộ, ngành và địa phương thực hiện việc sơ kết và xây dựng dự thảo Báo cáo của Chính phủ sơ kết thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW. Kết quả của việc thực hiện các nhiệm vụ trên đã được phản ánh đầy đủ trong Dự thảo Báo cáo Sơ kết của Chính phủ và các tài liệu kèm theo. Do vậy, tôi chỉ xin nhấn mạnh một số nội dung chủ yếu của Báo cáo như sau:

1. Về kết quả triển khai 06 định hướng và 02 nhóm giải pháp của Nghị quyết số 48-NQ/TW

Báo cáo đã tập trung đánh giá khái quát về những thành tựu cơ bản, những hạn chế, bất cập chính và nguyên nhân chủ yếu của hạn chế, bất cập sau 5 năm triển khai Nghị quyết 48-NQ/TW.

1.1. Về đánh giá chung

Nghị quyết số 48-NQ/TW đã bước đầu tạo nên những chuyển biến khá cơ bản, tích cực cả về nội dung, hình thức của hệ thống các văn bản pháp luật và kỹ thuật lập pháp làm cho hệ thống pháp luật ngày một hoàn thiện,

đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội bền vững, hội nhập quốc tế.

a) *Về nội dung văn bản*: các luật, pháp lệnh do Chính phủ chủ trì soạn thảo và được Quốc hội ban hành trong giai đoạn này đã bước đầu đáp ứng các tiêu chí của hệ thống pháp luật về tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch. Các văn bản pháp luật đã tập trung vào 6 định hướng được xác định trong Nghị quyết số 48-NQ/TW thể hiện tư duy lập pháp mới, đảm bảo được sự phát triển cân đối, đồng bộ giữa thể chế về kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường, bảo vệ quyền con người, phù hợp hơn với yêu cầu phát triển bền vững của đất nước.

b) *Về hình thức văn bản*: yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW về việc “Quốc hội ban hành luật, giám dân việc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh...” đã được quán triệt và thực hiện khá nghiêm túc. Số lượng các pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành đã giảm cơ bản so với trước đây; hiện nay mỗi cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, tư pháp ở Trung ương chỉ còn thẩm quyền ban hành một hình thức văn bản quy phạm pháp luật, qua đó góp phần quan trọng làm giảm bớt tính chồng chéo, phức tạp của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, việc hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh kịp thời hơn, nâng cao hiệu lực thực tế của hệ thống pháp luật, từng bước khắc phục tình trạng nợ đọng văn bản hướng dẫn.

c) *Về kỹ thuật lập pháp*: những yêu cầu, giải pháp của Nghị quyết số 48-NQ/TW về đổi mới quy trình xây dựng pháp luật được thể chế hoá trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo ra sự đổi mới khá cơ bản theo hướng hiện đại hoá phương thức và phương tiện xây dựng pháp luật. Các kỹ thuật, công nghệ mới trong hoạt động lập pháp của nhiều nước trên thế giới đã được nghiên cứu để vận dụng vào thực tiễn của Việt Nam như: phương pháp đánh giá dự báo tác động kinh tế - xã hội của đề xuất và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, kỹ thuật “một văn bản sửa nhiều văn bản”..., bước đầu phát huy hiệu quả làm cho tính khả thi, tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật được cải thiện, đáp ứng kịp thời hơn, tốt hơn yêu cầu của thực tiễn.

Việc đổi mới cách xây dựng chương trình và quy trình xây dựng pháp luật đã góp phần không nhỏ vào kết quả của xây dựng pháp luật giai đoạn này. Cụ thể là: Dự kiến cả nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII 2007-2011 có 107 dự án luật, pháp lệnh chính thức (đã được bổ sung vào các năm 2008, 2009), thực

tế, sau 3 năm (2007- 2010) đã ban hành được 71/107 văn bản, đạt 66,4% của cả nhiệm kỳ. Nếu so với tổng số 7 bộ luật, 133 luật, 151 pháp lệnh được ban hành trong 20 năm đổi mới trước đó (1986-2005) thì đây là một con số rất ấn tượng về số lượng và tốc độ làm luật.

1.2. Đánh giá khái quát những kết quả cơ bản đạt được theo 06 định hướng nội dung và 02 nhóm giải pháp của NQ48-NQ/TW

a) Khái quát những kết quả cơ bản đạt được theo 06 định hướng hoàn thiện pháp luật

- *Trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính.* Thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nói riêng đã được tiếp tục hoàn thiện theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn: Chính phủ tập trung nhiều hơn cho chức năng hoạch định chính sách, đề xuất các dự án luật làm công cụ quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Chức năng, nhiệm vụ và bộ máy quản lý của các Bộ được kiện toàn theo hướng thực hiện quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở được sắp xếp hợp lý hơn phù hợp với vị trí, chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan hành chính, mỗi cấp hành chính; đã phân định rõ hơn chức năng quản lý hành chính với chức năng cung ứng dịch vụ công; đẩy mạnh xã hội hoá việc cung ứng dịch vụ công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, hỗ trợ tư pháp....
- *Trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân.* Các quyền về chính trị của người dân từng bước được hoàn thiện và bảo đảm thực hiện theo hướng xác định rõ vai trò của Nhà nước, của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, của cộng đồng dân cư ở cơ sở theo tinh thần việc gì các hiệp hội xã hội, cộng đồng dân cư làm tốt hơn thì để cho xã hội, hiệp hội làm, Nhà nước chỉ đứng ra tổ chức, hỗ trợ kinh phí, nhân lực, kinh nghiệm... Quyền lập hội của người dân được tôn trọng và bảo đảm. Các quyền về dân sự, kinh tế, an sinh xã hội, các quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực hành chính và tư pháp đã được luật hóa cơ bản và bảo đảm thực thi tốt hơn.

- *Lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là lĩnh vực có nhiều khởi sắc nhất.* Với việc ban hành 34 văn bản luật, pháp lệnh trong giai đoạn này nhìn chung chúng ta đã đạt được một số mục tiêu cơ bản mà Nghị quyết 48-NQ/TW đã đề ra, như: Từng bước xác định rõ chế độ và hình thức sở hữu; tạo lập môi trường pháp lý cho quyền tự do kinh doanh, cơ chế cạnh tranh lành mạnh, chống độc quyền, bình đẳng, phù hợp với nguyên tắc của WTO; giảm mạnh sự can thiệp của Nhà nước bằng các biện pháp hành chính vào các quan hệ kinh tế, thương mại dân sự; pháp luật đã góp phần tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường... Pháp luật về tài nguyên và môi trường đã thể hiện được cơ bản tư tưởng, nguyên tắc quản lý chặt chẽ, phát triển bền vững, đảm bảo kết hợp hài hoà giữa việc sử dụng và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên.
- *Trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội cũng đã có những kết quả khá ấn tượng.* 38 luật, pháp lệnh và nhiều văn bản hướng dẫn thi hành đã phủ đều trên các lĩnh vực, thể chế hoá chủ trương xã hội hoá và một số quan điểm lớn trong các lĩnh vực văn hoá - xã hội.
- *Trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội,* nhiều luật được ban hành để thể hiện rõ độc lập chủ quyền và quyết tâm hội nhập quốc tế sâu rộng, thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thể trận an ninh nhân dân, xử lý quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với củng cố và xây dựng tiềm lực quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ của công dân trong công cuộc bảo vệ Tổ quốc.
- *Trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế.* Luật Ký kết gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế năm 2005, Luật Thương mại năm 2007 đã hình thành khung pháp luật thống nhất cho việc ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế và hoạt động tương trợ tư pháp.

Những chuyển biến tích cực bước đầu trong tổ chức thi hành pháp luật theo tinh thần Nghị quyết 48-NQ/TW và Kế hoạch số 900/UBTVQH11 cũng là kết quả cần được ghi nhận.

- Nội dung và lộ trình tăng cường năng lực của các thiết chế tổ chức thi hành pháp luật thuộc nhánh hành pháp và tư pháp, được thực hiện theo yêu cầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2 (2006-2010) và Chiến lược cải cách tư pháp giai đoạn đến năm 2020. Đặc biệt, để thi hành pháp luật hiệu quả hơn, Chính phủ đã giao cho Bộ Tư pháp chức năng giúp Chính phủ quản lý nhà nước về thi hành pháp luật, theo dõi chung về thi hành pháp luật và đôn đốc các bộ, ngành, địa phương định kỳ báo cáo Chính phủ và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.
- Năng lực của các thiết chế thi hành pháp luật ở địa phương đã được củng cố và kiện toàn theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ. Hệ thống cơ quan tư pháp địa phương (Sở Tư pháp cấp tỉnh, Phòng Tư pháp cấp huyện, Ban Tư pháp cấp xã) đã được kiện toàn theo Nghị định số 93/2008/NĐ-CP và Thông tư số 01/2009/TTLT-BTP-NV ngày 24/8/2009 của Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ.

Phát triển hệ thống thông tin và phổ biến, giáo dục pháp luật, tăng cường khả năng tiếp cận của nhân dân đối với hệ thống pháp luật được coi là nhiệm vụ thường xuyên và liên tục của Chính phủ. Đối tượng được tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật ngày càng được mở rộng. Ở địa phương, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được triển khai theo đúng yêu cầu, hướng dẫn của Hội đồng phổ biến, giáo dục pháp luật và có nhiều sáng tạo.

d) Công tác đào tạo pháp luật và nghề tư pháp đã đạt được một số thành tựu nhất định: Hệ thống đào tạo luật đã được mở rộng với 23 cơ sở đào tạo trên cả nước đã cung cấp nguồn nhân lực cho việc xây dựng và thi hành pháp luật, cải cách tư pháp và cải cách hành chính. Chất lượng đào tạo luật được nâng cao rõ rệt. Các cơ sở đào tạo lớn như các Trường Đại học Luật Hà Nội, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội đủ năng lực đào tạo ở tất cả các bậc học từ trung cấp luật, cử nhân luật đến thạc sỹ và tiến sỹ luật. Học viện Tư pháp được thành lập nhằm thúc đẩy và nâng cao chất lượng đào tạo nguồn bổ nhiệm các chức danh tư pháp đáp ứng yêu cầu của cải cách tư pháp. Tính từ năm 1998 đến tháng 8/2010, Học viện đã đào tạo khoảng 20 nghìn học viên nguồn bổ nhiệm các chức danh tư pháp, đáp ứng ngày một tốt hơn mục

đích đào tạo là trang bị kỹ năng nghề nghiệp cơ bản, cập nhật kiến thức pháp luật mới, tiếp thu kinh nghiệm nghề nghiệp và rèn luyện đạo đức nghề nghiệp.

1.3. Những hạn chế, bất cập

a) Những bất cập chung

- *Thứ nhất*, chất lượng của hệ thống pháp luật còn hạn chế, thể hiện trên các tiêu chí đánh giá như đã đề cập cụ thể trong báo cáo (tính thống nhất, tính đồng bộ, cân đối; tính ổn định; tính công khai, minh bạch; tính khả thi của hệ thống pháp luật còn nhiều bất cập).
- *Thứ hai*, còn có sự cắt khúc, thiếu tính liên kết giữa việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật. Việc ban hành pháp luật và thi hành pháp luật chưa được nhìn nhận như một chỉnh thể thống nhất, một quá trình liên tục theo tinh thần của Nghị quyết 48-NQ/TW. Trên thực tế các điều kiện bảo đảm tổ chức thi hành pháp luật chưa được xem xét một cách kỹ lưỡng, thận trọng khi ban hành luật, việc đánh giá tác động kinh tế- xã hội trước khi ban hành luật chưa được chú trọng đúng mức. Hệ quả là nhiều đạo luật dù tư tưởng, tinh thần có tiến bộ nhưng vẫn rất chậm, khó đi vào cuộc sống do thiếu các điều kiện bảo đảm, thiếu cơ chế kiểm tra, theo dõi..

b) Những bất cập trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo 06 lĩnh vực nội dung và 02 nhóm giải pháp

- *Thứ nhất*, nhiều nội dung, định hướng của Nghị quyết số 48-NQ/TW chưa được thể chế hóa đầy đủ trên thực tế, như: *Trong lĩnh vực pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị, tập trung vào những vấn đề liên quan đến hệ thống cơ quan hành chính*: Nguyên tắc “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” chưa được cụ thể hoá nhất quán trong Hiến pháp và các luật về tổ chức các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; Chưa phân định hợp lý, rành mạch, minh bạch thẩm quyền của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp phù hợp với đặc trưng của mỗi quyền và chưa xây dựng được cơ chế pháp lý hiệu quả để thực hiện việc kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập

pháp, hành pháp và tư pháp cũng như kiểm soát quyền lực trong từng hệ thống cơ quan nhà nước... *Trong lĩnh vực pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân:* Một số quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp quy định nhưng chưa được cụ thể hoá như quyền biểu tình, quyền lập hội, quyền được thông tin, quyền được bảo vệ bí mật đời tư; Pháp luật về các hình thức dân chủ trực tiếp còn chậm được ban hành (Luật trưng cầu dân ý, Luật tham vấn và phản biện xã hội)... *Trong lĩnh vực pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa,* dễ nhận thấy những hạn chế sau: Sở hữu toàn dân còn nhiều điểm chưa rõ ràng về mặt pháp lý, đặc biệt là đối với các tài sản thuộc sở hữu toàn dân được đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn; chưa minh định rõ sở hữu công cộng đối với các cơ sở hạ tầng kỹ thuật; Pháp luật về hình thành và hoạt động của các thị trường chưa đồng bộ đồng thời còn thiếu các cơ chế hiệu quả để kiểm soát, quản lý, xử lý vi phạm; Chưa xoá bỏ triệt để đặc quyền và độc quyền kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước...

- *Thứ hai,* tổ chức thi hành pháp luật bộc lộ nhiều yếu kém, bất cập so với xây dựng pháp luật. Tình trạng pháp luật không được thực thi triệt để xảy ra trên nhiều lĩnh vực (quản lý đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, an toàn vệ sinh thực phẩm, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước...). Tình trạng tham nhũng, lãng phí, sử dụng nguồn vốn đầu tư, tài nguyên, khoáng sản kém hiệu quả vẫn xảy ra. Những nhược điểm này đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả quản lý nhà nước, làm suy yếu bộ máy nhà nước, kìm hãm sự phát triển của đất nước, làm tổn hại lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

c) Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Trên cơ sở những đánh giá trên, Báo cáo chỉ ra 06 nguyên nhân của những hạn chế, bất cập, như: sự hạn chế trong nhận thức của lãnh đạo một số Bộ, ngành và địa phương về vai trò, tầm quan trọng của Nghị quyết số 48-NQ/TW và Kế hoạch số 900/UBTVQH11. Công tác nghiên cứu lý luận trong lĩnh vực pháp luật và đổi mới tư duy lập pháp chưa theo kịp với yêu cầu của thực tiễn, chưa gắn với xây dựng pháp luật phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước. Thiếu thể chế hiệu quả trong tổ chức thi hành pháp luật. Tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác xây dựng pháp luật và theo dõi tổ chức thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế; nguồn lực tài chính

dành cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa được bảo đảm một cách đầy đủ. Cơ chế huy động trí tuệ của nhân dân, xã hội vào công tác xây dựng pháp luật cũng như cơ chế bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của người dân, xã hội đối với công tác thi hành pháp luật chưa phát huy hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn.

2. Bài học kinh nghiệm

Từ kết quả triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW tại các Bộ, ngành và địa phương, Chính phủ rút ra 6 bài học kinh nghiệm cơ bản về nhận thức, về công tác chỉ đạo, điều hành, công tác tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW...

3. Định hướng, giải pháp xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật giai đoạn 2011-2020

3.1. Định hướng và giải pháp về xây dựng và hoàn thiện pháp luật

a) Định hướng về xây dựng và hoàn thiện pháp luật

Hệ thống pháp luật tiếp tục được hoàn thiện theo 6 định hướng đã nêu tại Nghị quyết số 48-NQ/TW với khâu đột phá là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và đổi mới thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo các nguyên tắc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân vì dân.* Mục tiêu của giai đoạn 2011-2020 là phải ban hành được các đạo luật tạo dựng một hình ảnh mới của một Nhà nước pháp quyền và một xã hội thượng tôn pháp luật, một nền hành chính và tư pháp hiện đại, cụ thể: nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đồng bộ các luật về tổ chức bộ máy nhà nước (từ các quy định về bộ máy nhà nước trong Hiến pháp đến các luật tổ chức: Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Luật về Chính quyền địa phương...
- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân.* Mục tiêu của giai đoạn 2011-2020 là củng cố cơ sở pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong

việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ và tổ chức thực thi các đạo luật, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên về quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, văn hoá- xã hội. Pháp luật về quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân phải được lồng ghép, thể hiện xuyên suốt trong mọi lĩnh vực pháp luật.

- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.* Định hướng xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế với trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần được thể hiện ở những vấn đề cơ bản như: hoàn thiện thể chế về sở hữu nhà nước; hoàn thiện pháp luật về đảm bảo quyền tự do kinh doanh với nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm; tạo lập môi trường pháp lý cho cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, phù hợp với nguyên tắc của WTO và các cam kết quốc tế khác trong đó các yếu tố thị trường được phát triển đồng bộ; hoàn thiện pháp luật về các thị trường bao gồm thị trường bất động sản, thị trường lao động thị trường khoa học - công nghệ, thị trường tài chính - tiền tệ theo hướng đảm bảo tối đa cạnh tranh lành mạnh; hoàn thiện pháp luật về các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô bao gồm thuế, quy hoạch, các tiêu chuẩn về chất lượng, quản lý giá và các công cụ hỗ trợ quản lý vĩ mô.
- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội.* Mục tiêu giai đoạn 2010-2020 là tiếp tục thể chế hóa các định hướng của Nghị quyết số 48-NQ/TW trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội với các nhu cầu, định hướng như: tiếp tục thể chế hoá quan điểm phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, thực hiện “chuẩn hoá, hiện đại hoá, xã hội hoá giáo dục”; Hoàn thiện pháp luật về khoa học và công nghệ theo hướng khuyến khích sự phát triển các ngành khoa học mới, công nghệ cao; Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân tộc, tôn giáo theo hướng luật hóa các chính sách tôn giáo, dân tộc đã phát huy tác dụng trong thời gian vừa qua; Hoàn thiện pháp luật về văn hóa, thông tin, truyền thông, tạo cơ chế pháp lý hiệu quả cho việc bảo tồn và phát

triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; cho việc biến các giá trị văn hoá thành động lực phát triển đất nước, xây dựng con người Việt Nam phát triển toàn diện...

- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội.* Mục tiêu của giai đoạn này là: tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về quốc phòng, an ninh nhằm xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thế trận an ninh nhân dân; thể chế hoá mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với củng cố và xây dựng tiềm lực quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ của công dân trong việc bảo vệ Tổ quốc. Hoàn thiện pháp luật về biên giới quốc gia, vùng biển, vùng trời; về tổ chức và hoạt động lực lượng vũ trang nhân dân; pháp luật về đấu tranh phòng chống tội phạm theo hướng xây dựng các cơ quan bảo vệ pháp luật là nòng cốt, phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong việc phát hiện, phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm. Hoàn thiện chính sách hình sự, bảo đảm yêu cầu đề cao hiệu quả phòng ngừa; tiếp tục hạn chế hình phạt tử hình, giảm hình phạt tù, mở rộng áp dụng hình phạt tiền; cải tạo không giam giữ đối với các loại tội ít nghiêm trọng. Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống tệ nạn xã hội như mại dâm, ma tuý, HIV/AIDS...
- *Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế.* Mục tiêu của giai đoạn này là: tiếp tục ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế trong các lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư, tín dụng quốc tế, sở hữu trí tuệ, thuế quan, bảo vệ môi trường, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, chống tham nhũng, các hiệp định tương trợ tư pháp... Chú trọng đầy mạnh việc nội luật hoá những điều ước quốc tế mà Nhà nước ta là thành viên.

b) Một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả xây dựng pháp luật, cần tập trung vào các vấn đề như:

- *Đổi mới việc lập và thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó cần chú trọng đổi mới tư duy lập và thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.* Việc lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của hệ thống pháp luật nhưng phải có thứ tự ưu tiên hợp lý. Nên xác định chương trình toàn khoá là Chương trình có tính chất định hướng và có khả năng thay đổi hàng năm để phù hợp với tình hình

phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Bảo đảm tính đồng bộ giữa việc lập dự kiến xây dựng luật, pháp lệnh và lập dự kiến xây dựng nghị quyết, nghị định, văn bản hướng dẫn thi hành luật. Chính phủ cần giao cho Bộ Tư pháp chủ trì xây dựng và đôn đốc việc thực hiện Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ như vậy mới bảo đảm tính chặt chẽ, tính liên thông với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Cần coi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng như một dự án luật để cấp kinh phí thoả đáng. Tăng cường kỷ luật trong việc xây dựng và thực hiện Chương trình theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

- *Hoàn thiện pháp luật về đổi mới quy trình, nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật theo hướng:* Hợp nhất 02 Luật Ban hành văn bản quy phạm hiện hành nhằm tạo ra những chuẩn mực chung trong quy trình xây dựng văn bản, bảo đảm tính hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật và sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật quốc gia. Ban hành Pháp lệnh về hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật và Pháp lệnh về pháp điển quy phạm pháp luật. Nghiên cứu việc giao cho Toà án nhân dân tối cao quyền hạn và trách nhiệm giải thích pháp luật, phát triển án lệ và tăng cường việc hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật.
- *Tăng cường các điều kiện bảo đảm xây dựng pháp luật:* Cần đổi mới cơ chế phân bổ kinh phí cho xây dựng pháp luật, phải xác định rõ kinh phí đảm bảo xây dựng và hoàn thiện pháp luật là kinh phí đầu tư cơ bản cho hạ tầng pháp lý của nhà nước và xã hội. Củng cố, kiện toàn tổ chức pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan giúp việc Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong việc xây dựng văn bản pháp luật. Tăng cường hơn nữa việc áp dụng công nghệ thông tin vào quá trình xây dựng văn bản để tổ chức, cá nhân có thể tham gia ý kiến trực tiếp, phản biện trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật.

3.2. Định hướng và giải pháp nâng cao chất lượng công tác tổ chức thi hành pháp luật

a) *Về tăng cường công tác theo dõi thi hành pháp luật:* tiếp tục nghiên cứu làm rõ chức năng của Bộ Tư pháp, cơ quan giúp Chính phủ quản lý

nhà nước về thi hành pháp luật để bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn cần thiết cho việc thực hiện có hiệu quả chức năng này. Cần có tổ chức chuyên trách tại các bộ, ngành, chính quyền địa phương thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật để đảm bảo công tác này được triển khai một cách đồng bộ, có hiệu quả gắn liền với quá trình xây dựng pháp luật.

b) Về phát triển hệ thống thông tin và phổ biến, giáo dục pháp luật, tăng cường năng lực tiếp cận của nhân dân đối với hệ thống pháp luật. Xây dựng nguồn nhân lực vững mạnh cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đáp ứng nhiệm vụ phổ biến, giáo dục pháp luật trong tình hình mới. Triển khai thực hiện có hiệu quả Đề án: “Củng cố, kiện toàn và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của đất nước”. Sử dụng có hiệu quả và sáng tạo các hình thức, biện pháp và phương tiện phổ biến, giáo dục pháp luật theo tinh thần Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 15 tháng 10 năm 2007 của Ban Bí thư về việc tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác tuyên truyền miệng trong tình hình mới.

c) Về phát triển hệ thống đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực làm công tác pháp luật cần tập trung vào việc xây dựng Trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh thành trường trọng điểm quốc gia đào tạo cán bộ về pháp luật: Trong giai đoạn 2010 - 2020, Trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh phải tạo được thương hiệu, khẳng định được uy tín trong khu vực các nước ASEAN trên các lĩnh vực đào tạo có thế mạnh của mình. Xây dựng Học viện Tư pháp thành trung tâm lớn đào tạo các chức danh tư pháp. Tập trung xây dựng Học viện thành cơ sở đào tạo chung các chức danh tư pháp, là cơ sở đào tạo có thương hiệu, có uy tín, chất lượng đào tạo đáp ứng được yêu cầu của các cơ quan sử dụng cán bộ.

d) Về đẩy mạnh hợp tác quốc tế cần tập trung vào các định hướng hợp tác quốc tế về xây dựng chính sách, tăng cường đào tạo cán bộ pháp lý; đẩy mạnh việc đàm phán, ký kết Hiệp định tương trợ tư pháp với các nước theo hướng ưu tiên ký kết các hiệp định đa phương thay vì đàm phán, ký kết các hiệp định song phương như trước đây.

4. Về một số biện pháp của Chính phủ và kiến nghị với Bộ chính trị về tiếp tục lãnh đạo thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW

4.1. Một số biện pháp của Chính phủ về đẩy mạnh triển khai Nghị quyết số 48-NQ/TW trong thời gian tới

Trên cơ sở kết quả sơ kết Nghị quyết 48-NQ/TW và Kế hoạch số 900/UBTVQH11, Ban Cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo xây dựng Chương trình của Chính phủ và Chương trình của các bộ, ngành về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW giai đoạn 2011 -2020. Trong đó chú trọng các nội dung như:

- Chính phủ sẽ dành nhiều thời gian hơn cho việc thảo luận tập thể các dự án luật, các đề xuất pháp luật trước khi trình ra Quốc hội. Chính phủ tập trung xem xét, quyết định những vấn đề mang tính quan điểm, chính sách và những vấn đề liên ngành có ý kiến khác nhau.
- Chính phủ chỉ đạo sát sao việc hoàn thiện thể chế về ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hợp nhất các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương và địa phương; giao Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Tư pháp nghiên cứu mô hình chuyên nghiệp hoá hoạt động soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ theo hướng thành lập một cơ quan thuộc Chính phủ hoặc Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm chuyên trách, chủ trì việc “quy phạm hoá” các chính sách do các Bộ, ngành đề xuất và đã được Chính phủ phê duyệt đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh .
- Chính phủ chỉ đạo đẩy mạnh các giải pháp về nâng cao hiệu quả công tác thi hành pháp luật, tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về thi hành pháp luật đảm bảo đồng bộ với hoàn thiện thể chế về xây dựng pháp luật.

4.2. Về các kiến nghị với Bộ Chính trị

a) Kiến nghị những nội dung cụ thể về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) liên quan đến xây dựng nhà nước và pháp luật. Thực tiễn tổ chức thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW và Nghị quyết số 49-NQ/TW cho thấy tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) đã và đang bộc lộ nhiều bất cập so với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong khi nhiều định hướng,

chủ trương giải pháp cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, cải cách hành chính đúng đắn nhưng bị giới hạn trong khuôn khổ qui định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), nên chỉ mang tính tình thế, chưa giải quyết một cách triệt để các khiếm khuyết, hạn chế đang tồn tại. Do đó, Chính phủ đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung cơ bản liên quan đến pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp 1992 với những vấn đề cụ thể được nêu trong báo cáo.

b) Kiến nghị Bộ Chính trị ban hành Kết luận về 5 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW, trong đó: cần xác định trách nhiệm của các cơ quan Đảng ở trung ương (Văn phòng Trung ương, Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự Đảng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao...), các cấp uỷ Đảng địa phương trong việc lãnh đạo thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW; đổi mới cơ chế chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW nhằm khắc phục những hạn chế trong tổ chức thực hiện Nghị quyết trong 5 năm qua.

c) Kiến nghị Bộ Chính trị tăng cường công tác chỉ đạo, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật, đặc biệt là việc cần thiết phải thành lập Ban chỉ đạo thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW tương tự như Ban chỉ đạo thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW, Trưởng ban Chỉ đạo có thể là Chủ tịch Quốc hội, để đảm bảo tính đồng bộ và hiệu quả chung của hai nghị quyết quan trọng và có quan hệ mật thiết với nhau trong lĩnh vực pháp luật, thực thi pháp luật, cải cách tư pháp.

d) Kiến nghị Bộ Chính trị đề xuất tổ chức một Hội nghị TW khoá XI về các chuyên đề (i) tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền (ii) sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

e) Kiến nghị Bộ Chính trị chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội một số vấn đề như: Nghiên cứu tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng pháp luật ở các giai đoạn của Quốc hội theo hướng tăng cường tính chuyên nghiệp, chuyên trách của các đại biểu Quốc hội; Tăng cường giám sát thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước nhất là giám sát theo chuyên đề đối với các lĩnh vực quản lý nhà nước có nhiều vướng mắc trong thể chế cũng như trong phối hợp tổ chức thực hiện gây ảnh hưởng không tốt đối với đời sống xã

hội; Quốc hội cần có giải pháp kiên quyết giảm bớt việc uỷ quyền lập pháp cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội để Ủy ban tập trung thực hiện đúng và đầy đủ chức năng là cơ quan thường trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp.

Trên đây là những nội dung chính của Dự thảo Báo cáo của Chính phủ về Sơ kết Kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW.

CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH CỦA QUỐC HỘI NHIỆM KỲ KHÓA XII (2007 – 2011) VÀ CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2011

ĐẶNG ĐÌNH LUYẾN

Vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Quốc hội

Trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, việc lập và xem xét thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có một ý nghĩa vô cùng quan trọng, làm cơ sở cho các cơ quan, tổ chức hữu quan có kế hoạch nghiên cứu, phân tích chính sách, tổng kết, khảo sát thực tiễn và soạn thảo dự án luật, pháp lệnh để trình Chính phủ, các cơ quan thẩm tra và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội xem xét, thông qua. Trong quá trình lập và thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan, các đại biểu Quốc hội đã căn cứ vào các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, các quy định của Hiến pháp và những yêu cầu quản lý Nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, hội nhập quốc tế để kiến nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Ủy ban pháp luật đã chủ trì phối hợp với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra dự kiến của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức hữu quan, đại biểu Quốc hội để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Căn cứ vào dự kiến của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức hữu quan, đại biểu Quốc hội và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, lập dự án Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì vào kỳ họp thứ 2 của mỗi nhiệm kỳ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ và hàng năm vào kỳ họp thứ nhất của năm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của năm sau.

Sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thông qua thì Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, phân công cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra và chỉ đạo, theo dõi, đôn đốc việc thực hiện Chương trình. Dưới đây chúng tôi xin nêu khái quát về tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007 - 2011); Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 và nêu một số kiến nghị về việc thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011.

I- TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH CỦA QUỐC HỘI NHIỆM KỶ KHÓA XII (2007-2011)

1. Về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 2 (tháng 11/2007), gồm **128** dự án luật, pháp lệnh, trong đó có **93** dự án thuộc Chương trình chính thức (gồm **83** dự án luật, **10** dự án pháp lệnh) và **35** dự án luật thuộc Chương trình chuẩn bị, cụ thể là :

- Các lĩnh vực kinh tế, tài chính, ngân sách có 21 dự án luật;
- Các lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, hành chính, dân sự, hình sự, tư pháp có 23 dự án luật, 06 dự án pháp lệnh;
- Các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, xã hội, khoa học, công nghệ và môi trường có 34 dự án luật;
- Các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, đối ngoại có 05 dự án luật, 04 dự án pháp lệnh.

Trong số các dự án nêu trên, có khoảng 40 dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI chuyển sang. Các dự án này ở mức độ khác nhau đều đã được các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm chuẩn bị, số còn lại là các vấn đề đang được điều chỉnh bằng văn bản của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ hoặc được nâng lên từ pháp lệnh.

Tuy nhiên, nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII chỉ có 4 năm, thực chất chỉ còn có 8 kỳ họp xem xét thông qua luật và thời gian dành cho mỗi kỳ họp

thường kéo dài khoảng 1 tháng. Với khả năng xem xét, thông qua các dự án luật trong những năm gần đây cho thấy tại mỗi kỳ họp Quốc hội xem xét thông qua được khoảng 10 văn bản luật. Do đó vấn đề đặt ra là cần tổ chức triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII như thế nào để bảo đảm hiệu quả, bảo đảm tính khả thi cao.

2. Về tình hình triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII

a) Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2007

Năm 2007 là năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII với hai kỳ họp Quốc hội vào tháng 7 và tháng 11. Tại kỳ họp thứ nhất (tháng 7/2007), Quốc hội chủ yếu thảo luận, thành lập các cơ quan nhà nước ở trung ương và bầu, phê chuẩn các chức danh cao cấp trong bộ máy Nhà nước; Quốc hội không xem xét thông qua dự án luật. Tại kỳ họp thứ 2 (tháng 11/2007) Quốc hội đã xem xét thông qua được 08 luật, Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII và năm 2008. Cuối năm 2007, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã xem xét thông qua 1 pháp lệnh.

b) Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2008

Theo Nghị quyết của Quốc hội số 11/2007/QH12 ngày 21 tháng 11 năm 2007 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII và năm 2008 thì Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2008 gồm 54 dự án luật, pháp lệnh, trong đó có 44 dự án thuộc chương trình chính thức (36 dự án luật, 08 dự án pháp lệnh) và 10 dự án thuộc chương trình chuẩn bị. Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan đã đề nghị điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2008, trong đó đề nghị rút 11 dự án luật ra khỏi chương trình chính thức và đề nghị bổ sung 01 dự án luật khác, 02 dự án pháp lệnh, 02 dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội vào chương trình chính thức.

Kết quả thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2008 là Quốc hội đã xem xét thông qua 19 luật, Chương trình xây dựng luật,

pháp lệnh năm 2009 và Ủy ban thường vụ Quốc hội đã xem xét thông qua 07 pháp lệnh.

c) Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 gồm 63 dự án luật, pháp lệnh, trong đó có 40 dự án thuộc Chương trình chính thức (35 dự án luật, 05 dự án pháp lệnh) và 22 dự án luật, 01 dự án pháp lệnh thuộc Chương trình chuẩn bị. Theo tiến độ đã dự kiến, trong năm 2009, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ thông qua 29 dự án, trong đó có 24 dự án luật, 05 dự án pháp lệnh và một số dự án pháp lệnh thuộc chương trình năm 2008 chuyển sang; cho ý kiến 11 dự án luật để chuẩn bị thông qua vào kỳ họp thứ nhất của năm 2010.

Đầu tháng 12/2008, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tổ chức triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan đã đề nghị điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009, trong đó đề nghị rút 10 dự án luật ra khỏi chương trình chính thức.

Kết quả thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 là Quốc hội đã xem xét thông qua 18 luật, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và Ủy ban thường vụ Quốc hội đã xem xét thông qua 10 pháp lệnh.

d) Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 gồm 31 dự án luật, 01 dự án pháp lệnh thuộc Chương trình chính thức và 20 dự án luật thuộc Chương trình chuẩn bị. Đến nay đã có sự điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 như: Chính phủ và các cơ quan hữu quan đã đề nghị bổ sung 04 dự án luật, 02 dự thảo nghị quyết của Quốc hội vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và đề nghị rút khỏi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh 06 dự án luật khác.

Kết quả thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 là đến tháng 8 năm 2010 Quốc hội đã xem xét thông qua 10 luật, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 và Ủy ban thường vụ Quốc hội đã xem xét thông qua 01 pháp lệnh.

Nhìn chung các cơ quan, tổ chức hữu quan đã có nhiều cố gắng nghiên cứu, khảo sát thực tiễn, biên soạn dự thảo, trình các cơ quan có thẩm quyền xem xét, cho ý kiến. Tuy nhiên, tiến độ và chất lượng chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh vẫn còn hạn chế. Điều đáng lưu ý là Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm luôn bị thay đổi; như Chương trình năm 2008 có tới 5 lần các cơ quan, tổ chức hữu quan đề nghị điều chỉnh; Chương trình năm 2009 và năm 2010 cũng đã có nhiều thay đổi. Nhiều dự án luật đề nghị rút khỏi Chương trình mà không thuyết minh cụ thể, nêu rõ lý do vì sao rút khỏi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh... Nếu tiếp tục cách làm như trong thời gian vừa qua, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 sẽ tiếp tục không thể thực hiện được và kéo theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII sẽ không hoàn thành được.

Qua thực tiễn, chúng tôi nhận thấy, có một số dự án không được trình đúng tiến độ, không bảo đảm chất lượng là do nhiều nguyên nhân, nhưng chủ yếu là các nguyên nhân chủ quan. Cụ thể là việc chuẩn bị dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn chưa sát thực tế, chưa dự báo đầy đủ yêu cầu thực tiễn, vẫn còn có sự nể nang, thiếu kiên quyết của các cơ quan có trách nhiệm trong việc xem xét, quyết định đưa dự án vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, cũng như tổ chức triển khai thực hiện Chương trình. Một số dự án khi đưa vào Chương trình chưa xem xét một cách toàn diện về nội dung, phạm vi điều chỉnh, chưa tính kỹ khả năng, điều kiện thực tế soạn thảo, cho ý kiến, hoàn thiện dự án để các cơ quan có thẩm quyền xem xét thông qua, cũng như chưa tính đến những đặc thù của lĩnh vực cần xây dựng dự án. Bên cạnh đó, một số cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan tham gia soạn thảo chưa dành nhiều thời gian hợp lý và chưa đề cao tinh thần trách nhiệm trong việc chuẩn bị dự án. Một số dự án chuẩn bị không kỹ, không bảo đảm chất lượng. Trong không ít trường hợp sự phối hợp giữa cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra và các cơ quan, tổ chức hữu quan chưa đồng bộ, thiếu chặt chẽ. Đây là bài học kinh nghiệm cho việc lập, xem xét thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, cũng như tổ chức triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

II. VỀ CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2011

Tại kỳ họp thứ 7 (tháng 6/2010), Ủy ban thường vụ Quốc hội đã trình Quốc hội xem xét thông qua Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII. Cụ thể là:

1. Bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007 - 2011)

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.
- Luật Công an nhân dân (sửa đổi).

2. Điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010

Chuyển Dự án Luật Thủ đô từ chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 7 sang chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8, vì dự án này Chính phủ chưa chuẩn bị kịp, cần phải có thêm thời gian để nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, biên soạn dự thảo luật;

- Chuyển Dự án Luật Biển Việt Nam ra khỏi chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 7, vì dự án này có một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ, như việc xác định đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải, phát triển kinh tế biển...
- Chuyển các dự án Bộ luật Lao động (sửa đổi), Luật Công đoàn (sửa đổi), Luật Tiếp cận thông tin, Luật Đầu tư công ra khỏi chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7, vì các dự án này còn có một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, chuẩn bị kỹ hơn.
- Chuyển dự án Luật Chứng khoán (sửa đổi) từ chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 thành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán để thông qua tại kỳ họp thứ 8; chuyển dự án Luật Kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi) từ chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 thành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm để thông qua tại kỳ họp thứ 8, vì qua việc nghiên cứu cho thấy

nhiều quy định ở hai luật này còn phù hợp với thực tiễn, do đó chỉ cần sửa đổi, bổ sung một số điều.

- Bổ sung dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Việc sửa đổi một số điều của 2 luật bầu cử này chủ yếu về một số vấn đề liên quan đến các tổ chức phụ trách bầu cử và một số quy định về kỹ thuật tổ chức bầu cử để phục vụ cho cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân vào năm 2011;
- Chuyển Dự án Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam ra khỏi chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8, vì dự án này có một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu kỹ hơn.

3. Về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011

Năm 2011 là năm cuối cùng của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII và là năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, do đó theo thông lệ Quốc hội sẽ tổ chức 3 kỳ họp (một kỳ họp cuối nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII vào tháng 3 và hai kỳ họp thứ nhất và thứ hai của Quốc hội khóa XIII vào tháng 7 và tháng 11 năm 2011). Trong 03 kỳ họp Quốc hội này thì công tác xây dựng pháp luật chủ yếu tập trung vào kỳ họp thứ hai Quốc hội khóa XIII. Vì vậy, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 được bố trí như sau:

3.1. Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XII (dự kiến vào tháng 3/2011), Quốc hội xem xét thông qua 05 dự án luật. Đây là kỳ họp cuối cùng của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, nên nội dung của kỳ họp này Quốc hội tập trung chủ yếu vào việc tổng kết hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội và của đoàn đại biểu Quốc hội. Do đó, Quốc hội dành thời gian cho công tác xây dựng pháp luật không nhiều, việc xem xét thông qua dự án luật chỉ đặt ra đối với những dự án luật nào thực sự cần thiết, cấp bách và đã được chuẩn bị tốt. Tại kỳ họp này của Quốc hội dự kiến xem xét thông qua 05 dự án luật sau đây:

- Luật Phòng, chống buôn bán người;
- Luật Cơ yếu;

- Luật Kiểm toán độc lập;
- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự;
- Luật Thủ đô.

3.2. Tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIII (dự kiến vào tháng 7/2011). Đây là kỳ họp đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, nên nội dung của kỳ họp này Quốc hội tập trung chủ yếu vào công tác tổ chức bộ máy nhà nước, bầu, phê chuẩn các chức danh cao cấp của các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Do đó Quốc hội dành thời gian cho công tác xây dựng pháp luật không nhiều, tại kỳ họp này của Quốc hội dự kiến xem xét cho ý kiến 02 dự án luật và thông qua Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012, cụ thể là:

Cho ý kiến các dự án:

- Luật Tài nguyên nước (sửa đổi);
- Luật Giáo dục đại học;

Thông qua nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012.

3.3. Tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII (dự kiến vào tháng 11/2011). Đây là kỳ họp cuối năm, ngoài việc quyết định về ngân sách, chất vấn thì Quốc hội còn dành nhiều thời gian cho công tác xây dựng pháp luật. Vì vậy, tại kỳ họp này Quốc hội sẽ xem xét thông qua 07 dự án luật, trong đó có 05 dự án luật đã được Quốc hội khóa XII cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 tháng 11/2010) và 02 dự án luật sẽ được Quốc hội khóa XIII cho ý kiến tại kỳ thứ 1 (tháng 7/2011); đồng thời xem xét thông qua Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII. Cũng tại kỳ họp thứ 2 này Chính phủ, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam sẽ trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến 9 dự án luật khác. Cụ thể các dự án được trình Quốc hội xem xét thông qua và cho ý kiến như sau:

a) Quốc hội xem xét thông qua 8 dự án sau đây:

- Luật Lưu trữ;
- Luật Khiếu nại;

- Luật Tố cáo;
- Luật Đo lường;
- Luật Hợp tác xã (sửa đổi);
- Luật Tài nguyên nước (sửa đổi);
- Luật Giáo dục đại học;
- Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII.

b) Quốc hội cho ý kiến 9 dự án sau:

- Luật Giám định tư pháp;
- Luật Xử lý vi phạm hành chính;
- Luật Quản lý giá;
- Luật Quảng cáo;
- Bộ luật Lao động (sửa đổi);
- Luật Công đoàn (sửa đổi);
- Luật Bảo hiểm tiền gửi;
- Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật;
- Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá.

3.4. Ngoài các dự án luật thuộc Chương trình chính thức sẽ trình Quốc hội xem xét thông qua và cho ý kiến trong năm 2011 như nêu ở trên; trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 còn có danh mục các dự án luật thuộc Chương trình chuẩn bị, gồm 14 dự án luật.

3.5. Một số kiến nghị

Để thực hiện có hiệu quả Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011, chúng tôi xin nêu một số kiến nghị sau đây:

- Các cơ quan, tổ chức được phân công trình dự án luật, pháp lệnh cần sớm thành lập Ban soạn thảo; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan tham gia soạn thảo; cần có cơ chế, chính sách để huy động sự tham gia của các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học vào quá trình soạn thảo văn bản; đổi mới quy trình xem xét, cho ý kiến dự án luật, pháp lệnh tại phiên họp

Chính phủ, dành thời gian thích đáng để xem xét, thảo luận về các dự án; nghiên cứu tổ chức các phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật. Cơ quan trình dự án, cơ quan soạn thảo cần tăng cường phối hợp, giữ mối quan hệ thường xuyên với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng dự pháp luật.

- Cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh cần có kế hoạch bảo đảm thực hiện đúng quy trình, tiến độ và chất lượng chuẩn bị dự án; thực hiện các quy định của pháp luật về thời hạn gửi dự án luật, pháp lệnh và các tài liệu có liên quan đến cơ quan thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội.
- Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cần chủ động phối hợp chặt chẽ ngay từ đầu với cơ quan soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; đại diện Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban nên tham gia các ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; đại diện các vụ chuyên môn của các cơ quan thẩm tra tham gia Tổ biên tập nhằm sớm trao đổi, thống nhất các nội dung cơ bản của dự án, tạo thuận lợi, nâng cao chất lượng thẩm tra. Khi tiến hành thẩm tra cần tập trung thảo luận kỹ về các nội dung cơ bản, các điều, khoản của dự thảo luật, pháp lệnh cả về nội dung và kỹ thuật văn bản. Báo cáo thẩm tra trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội phải phản ánh đầy đủ, toàn diện các ý kiến và nêu các kiến nghị cần sửa đổi, bổ sung dự án.
- Thực hiện tốt các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quy trình xem xét thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội, pháp lệnh tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đối với các dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều hoặc dự án luật đơn giản, ít phức tạp thì có thể xem xét thông qua tại một kỳ họp; các cơ quan được phân công trình, soạn thảo cần sớm chuẩn bị, trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến, phối hợp với cơ quan thẩm tra chính lý hoàn thiện để vào đầu kỳ họp trình Quốc hội thảo luận, cho ý kiến và đến cuối kỳ họp thì thông qua. Đối với các dự án luật khác thì Quốc hội xem xét thông qua tại hai kỳ họp; tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về dự án luật theo hướng bố trí thời gian thỏa đáng để tổ chức thảo luận tại hội trường, tại tổ đại biểu Quốc hội và tập trung thảo luận, cho ý kiến về các nội dung cơ bản, vấn đề lớn của Dự án luật. Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc tổng hợp ý kiến và nêu các vấn đề lớn còn có

ý kiến khác nhau để Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho việc tiếp thu, chỉnh lý trong thời gian giữa hai kỳ họp. Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ tập trung chỉ đạo các cơ quan hữu quan chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật; bảo đảm các dự án trình thông qua phải được chuẩn bị kỹ cả về nội dung và kỹ thuật văn bản để Quốc hội có thể thông qua một cách nhanh chóng với chất lượng tốt nhất.

- Cần tiếp tục cải tiến quy trình tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện các dự án luật trước khi trình Quốc hội thông qua theo hướng phát huy vai trò của cơ quan chủ trì thẩm tra và trách nhiệm của Ủy ban pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội cần dành nhiều thời gian thích đáng để nghiên cứu, tổ chức thảo luận, cho ý kiến dự thảo luật, pháp lệnh.
- Tiếp tục củng cố bộ máy giúp việc về công tác xây dựng pháp luật của các bộ, ngành và các vụ chuyên môn của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đủ mạnh để hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao. Các cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra cần có kế hoạch thu hút các chuyên gia giỏi, nhà khoa học vào quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật, pháp lệnh.
- Các cơ quan soạn thảo cần chủ động bố trí kinh phí, bảo đảm các điều kiện vật chất, phương tiện đi lại, làm việc để phục vụ việc tổng kết thực tiễn, khảo sát, hội thảo, biên soạn, tổ chức lấy ý kiến, chỉnh lý dự án, v.v... Kinh phí hỗ trợ của Quốc hội cho việc xây dựng luật, pháp lệnh cần được phân bổ ngay sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thông qua để hỗ trợ kịp thời các cơ quan có trách nhiệm thực hiện việc chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh.

**TRAO QUYỀN PHÁP LÝ –
TĂNG CƯỜNG TIẾP CẬN
CÔNG LÝ**

Phiên 2

Đồng chủ trì:

Ông NGUYỄN VĂN HIỆN

Phó trưởng Ban Thường trực, Ban chỉ đạo Cải cách tư pháp TW

Và

Ông JOHN HENDRA

Điều phối viên thường trú của Liên hợp quốc tại Việt Nam

TRAO QUYỀN PHÁP LÝ Ở VIỆT NAM

NICHOLAS BOOTH

Cố vấn chính sách về pháp quyền và tiếp cận công lý, UNDP Việt Nam

Trao quyền pháp lý là gì?

- Khởi đầu từ cuối những năm 1990, sau khi có những tranh luận về tác động của những hỗ trợ pháp quyền truyền thống
- Bài viết kinh điển - Tài liệu làm việc Carnegie năm 2003 của Stephen Golub "*Bên ngoài phạm vi pháp quyền chính thống – Lựa chọn về trao quyền pháp lý*"

Phương pháp tiếp cận trao quyền pháp lý

- Tập trung vào việc đảm bảo rằng những quy định pháp luật có lợi cho người nghèo không chỉ tồn tại trên giấy tờ mà phải được thực hiện trong thực tiễn.
- Tăng cường các tổ chức xã hội, và thu hút sự phối hợp của chính phủ trong mọi trường hợp có thể.
- Xuất phát từ cấp cơ sở, với mục đích gây ảnh hưởng tới các văn bản pháp luật, thiết chế và chính sách.
- Sử dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền - tạo ra các cơ chế pháp lý cụ thể để tăng cường quyền của người nghèo.
- Quản trị tập trung vào giảm nghèo - cần được lồng ghép trong các lĩnh vực y tế công cộng, giới, phát triển nông thôn, tưới tiêu, giáo dục...

TRAO QUYỀN PHÁP LÝ LÀ HOẠT ĐỘNG MANG TÍNH TOÀN CẦU - BÁO CÁO CỦA ỦY BAN TRAO QUYỀN PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO

Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo được thành lập năm 2005

- Đồng sáng lập viên là cựu Bộ trưởng Ngoại giao Hoa Kỳ - bà Madeleine Albright và nhà kinh tế học người Peru - ông Hernando de Soto.

- Gồm 24 Ủy viên (6 Ủy viên là người Châu Á) bao gồm các thẩm phán, nghị sỹ, quan chức chính phủ, các nhà hoạt động về nhân quyền và những cá nhân khác trên toàn thế giới.
- Báo cáo được công bố vào tháng 6/2008.

Những nét nổi bật trong Báo cáo của Ủy ban

- Khẳng định mối liên hệ giữa tiếp cận công lý và giảm nghèo.
- Chương trình nghị sự chủ yếu – “bốn trụ cột” của trao quyền pháp lý.
- Quá trình thực hiện – sử dụng “phương pháp tiếp cận từ dưới lên”, nhưng đặt trong sự “liên kết để tạo ra thay đổi” với chính phủ.
- Vai trò chủ chốt của Liên hợp quốc trong việc thúc đẩy chương trình.

Trao quyền pháp lý và giảm nghèo

- “4 tỷ người trên toàn thế giới đang bị cướp đi cơ hội cải thiện cuộc sống và thoát khỏi đói nghèo vì họ bị đặt ra ngoài phạm vi của pháp quyền [và] thiếu sự bảo hộ cũng như các quyền do pháp luật quy định”.
- “Biến tình trạng đói nghèo thành quá khứ sẽ không thể thực hiện được nếu chỉ thông qua việc trao quyền pháp lý, nhưng cũng sẽ khó thành hiện thực nếu không thực hiện trao quyền pháp lý”.

Tiếp cận công lý

- “Khung cơ bản và đảm bảo sự thực hiện”:
 - Bao gồm “tư cách pháp lý”: việc đăng ký (khai sinh...) là chìa khóa để tiếp cận các dịch vụ và thực thi quyền.
 - Mở rộng tiếp cận các dịch vụ pháp lý như trợ giúp viên pháp lý...
 - Đánh giá tác động của luật đối với lợi ích của người nghèo.
- Ba trụ cột khác: “các phạm vi của trao quyền”:
 - *Các quyền sở hữu – “tiếp cận với tài sản”*
 - Đứng tên (đảm bảo bình đẳng trong việc đứng tên giữa phụ nữ và nam giới, về khả năng sử dụng quyền sở hữu để sinh lợi, trong việc công nhận quyền theo tập quán đối với đất đai đặc biệt là quyền của người dân bản địa).
 - Tiếp cận với nguồn tài nguyên nước, đầm lầy, đồng cỏ và rừng.
 - Tập trung vào phụ nữ và người dân bản địa.

- *Các quyền lao động – “tiếp cận việc làm”*
 - Điều kiện làm việc không an toàn, đặc biệt trong khu vực phi chính thức.
 - Phụ nữ và người bản địa là những đối tượng bị ảnh hưởng lớn.
- *Các quyền kinh doanh – “tiếp cận thị trường”*
 - Tập trung vào hoạt động kinh doanh của hộ gia đình: quyền buôn bán, địa điểm làm việc, các dịch vụ và cơ sở hạ tầng cơ bản.
 - Việc thiếu sự bảo hộ pháp lý làm tăng khả năng bị nạn tham nhũng tấn công.

Thực hiện trao quyền pháp lý

- Áp dụng phương pháp tiếp cận “từ dưới lên” nhưng “phải có sự lãnh đạo về chính trị - dựa trên một liên minh rộng lớn để tạo ra sự thay đổi”.
- Bắt đầu bằng việc “phân tích điều kiện, hoàn cảnh” để xác định những cải cách nào là cần thiết nhất.
- Áp dụng phương pháp tiếp cận mang tính bao quát và đảm bảo sự tham gia

Phạm vi của trao quyền pháp lý cho người nghèo ở Việt Nam

- Kể từ khi *đổi mới*, Việt Nam đã xây dựng được một khung pháp lý toàn diện và đang tiến hành những cải cách cơ bản về bộ máy các cơ quan tư pháp.
- Tuy nhiên, “hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung, pháp luật trong lĩnh vực quyền con người nói riêng vẫn còn một số điểm chông chéo, mâu thuẫn, gây ra nhiều khó khăn, thậm chí là hiểu sai, trong quá trình áp dụng và thực hiện ở cấp cơ sở. Đây là trở ngại chính đối với sự phát triển của xã hội và việc thực hiện các quyền con người” (Báo cáo UPR quốc gia của Việt Nam đoạn 72).

Mục tiêu trao quyền pháp lý cho người nghèo ở Việt Nam

- Do tập trung vào việc áp dụng và thực thi pháp luật ở cấp cơ sở, nên trao quyền pháp lý cho người nghèo là một phương pháp hứa hẹn sẽ

xóa bỏ các khoảng cách cũng như thách thức trong việc tiếp cận công lý và bảo vệ quyền

- Hoạt động trao quyền pháp lý cần hướng tới những nhu cầu pháp lý của người nghèo, phụ nữ và các nhóm bị thiệt thòi khác

Quan hệ hợp tác giữa UNDP và Bộ Tư pháp trong việc thực hiện trao quyền pháp lý

Trao quyền pháp lý là một cấu phần quan trọng của Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” do UNDP tài trợ cho Bộ Tư pháp và có mối liên hệ chặt chẽ với cấu phần về thi hành pháp luật

Sự hợp tác giữa UNDP và Bộ Tư pháp trong việc thực hiện trao quyền pháp lý sẽ tập trung vào hai nội dung chính như sau:

- Nâng cao nhận thức về trao quyền pháp lý; chia sẻ các kiến thức, kinh nghiệm của quốc gia và khu vực về những vấn đề có liên quan thông qua việc tổ chức các cuộc hội thảo, xuất bản tài liệu...
- Triển khai nghiên cứu và phổ biến kết quả nghiên cứu về những chủ đề có liên quan như: tiếp cận công lý, phụ nữ và quyền thừa kế, thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường và an toàn thực phẩm...

**TIẾP CẬN CÔNG LÝ TẠI VIỆT NAM TỪ QUAN ĐIỂM CỦA
NGƯỜI DÂN - KHẢO SÁT CẬP NHẬT 2010
BÁO CÁO KẾT QUẢ SƠ BỘ**

**NGUYỄN TIẾN LẬP
NHQUANG & Cộng sự**

NỘI DUNG BÁO CÁO

Phần I: Giới thiệu Căn cứ, Phương pháp và Kết quả thống kê

Phần II: Dữ liệu và Nhận xét sơ bộ 8 nhận xét ban đầu trên cơ sở các dữ liệu cơ bản thu thập được liên quan đến các vấn đề như:

- *Hiểu biết của người dân và nhận thức của họ về hệ thống tiếp cận công lý hiện hành,*
- *Thay đổi đối với các thiết chế bảo vệ pháp luật trong những năm qua,*
- *Các bất lợi mà “nhóm xã hội dễ bị tổn thương” gánh chịu,*
- *Vai trò của Báo chí và các thiết chế của xã hội dân sự,*
- *Thái độ văn hoá của người dân và nhận thức của họ về cải cách pháp luật đang diễn ra, v.v..*

NỘI DUNG BÁO CÁO

- Căn cứ
- 2003/2004: Khảo sát đầu tiên về Tiếp cận công lý tại Việt Nam từ góc độ của người dân do UNDP tài trợ.
- Phỏng vấn trực tiếp 1000 dân liên quan đến:
 - *tiếp cận thông tin pháp luật,*
 - *tiếp cận các cơ quan bảo vệ pháp luật,*
 - *tiếp cận các thiết chế hỗ trợ,*
 - *các khía cạnh giáo dục, văn hoá và tâm lý tác động đến tiếp cận công lý, và*
 - *nhận thức về cải cách pháp luật đang diễn ra.*

- Khảo sát cập nhật 2010 với cùng bảng hỏi, khu vực địa lý và phương pháp luận.

Địa bàn khảo sát

- Sáu tỉnh và thành phố: Hà Nội, Thái Bình, Hoà Bình, Đắk Lắk, Tp. Hồ Chí Minh và Cần Thơ.
- 1.000 mẫu phiếu hay bảng hỏi được phân theo tỷ lệ thích hợp có tính đến mật độ và cấu trúc dân số của các tỉnh và thành phố liên quan:
 - Hà Nội (thành thị): 200
 - HCM (thành thị): 250
 - Cần Thơ (nông thôn): 100
 - Thái Bình (nông thôn): 150
 - Hoà Bình (miền núi): 150
 - Đắk Lắk (miền núi): 150

Người phỏng vấn

- Khảo sát thực địa được thực hiện bởi 20 cán bộ phỏng vấn đều là các luật sư, chuyên viên pháp lý.
- Năm Nhóm (với 4 thành viên) thực hiện ba nhiệm vụ chính:
 - Sắp xếp và lựa chọn các nhóm đối tượng phỏng vấn theo tỷ lệ định sẵn cho mỗi tỉnh và thành phố liên quan;
 - Tiến hành phỏng vấn; và
 - Bảo đảm các bảng hỏi phỏng vấn được điền đầy đủ và đạt các yêu cầu về số lượng và chất lượng đề ra.

Quy trình phỏng vấn

- Khu vực đô thị (thành phố, thị xã, thị trấn): trực tiếp liên hệ với người dân đề nghị phỏng vấn
- Khu vực nông thôn (làng, xã):
 - gặp Ủy ban nhân dân xã để thông báo và yêu cầu hỗ trợ cần thiết;
 - gặp Trưởng thôn/bản hoặc người đứng đầu đơn vị kinh doanh đề nghị giới thiệu các gia đình hoặc cá nhân theo yêu cầu để phỏng vấn;

- thực hiện phỏng vấn độc lập với các đối tượng liên quan.
- Hợp Nhóm phỏng vấn hàng ngày để đánh giá công việc đã tiến hành.

Giám sát chất lượng

- Giám sát chất lượng nhằm bảo đảm (i) các cuộc phỏng vấn được thực hiện độc lập và đúng yêu cầu đề ra, (ii) các bảng hỏi được điền đầy đủ, và (iii) phân bổ đúng số lượng đối tượng phỏng vấn theo tỷ lệ và cấu trúc đã định trước.
- Giám sát chất lượng trên thực địa thông qua việc Trưởng nhóm đánh giá hàng ngày các công việc do Nhóm phỏng vấn thực hiện.
- Ngoài ra, giám sát chất lượng còn được Trưởng Nhóm nghiên cứu tại Văn phòng Hà Nội tiến hành thông qua liên lạc với các đối tượng liên quan tại địa bàn bao gồm cả Ủy ban nhân dân hay Trưởng thôn để kiểm tra chéo.

Đối tượng phỏng vấn theo giới tính và dân tộc

- Theo dân tộc: Dân tộc thiểu số ở Việt Nam chiếm 16% tổng dân số (theo Điều tra dân số 2009). Cho mục đích riêng của Khảo sát này, tỷ lệ đối tượng phỏng vấn thuộc dân tộc thiểu số đã được nâng lên (25.1% tổng số đối tượng phỏng vấn).
- Theo dân tộc: Dân tộc thiểu số ở Việt Nam chiếm 16% tổng dân số (theo Điều tra dân số 2009). Cho mục đích riêng của Khảo sát này, tỷ lệ đối tượng phỏng vấn thuộc dân tộc thiểu số đã được nâng lên (25.1% tổng số đối tượng phỏng vấn).

Đối tượng phỏng vấn theo lứa tuổi

- Phân theo các nhóm lứa tuổi:

Đối tượng phỏng vấn theo thu nhập

Có 4 nhóm: Rất nghèo, Nghèo, Trung bình và Giàu (Đối tượng “Rất nghèo” lấy theo chuẩn nghèo mới do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề nghị tháng 10/2009):

Đối tượng phỏng vấn theo trình độ học vấn

- Nhìn chung, mức độ hiểu biết của người dân về các thiết chế bảo vệ pháp luật đã tăng lên, đồng thời đánh giá của họ về các thiết chế này đã tích cực hơn tương đối cao so với 2003.
- Mức độ hiểu biết: Người dân biết về sự tồn tại và chức năng của các thiết chế.
- *Mức độ hiểu biết trung bình là 74.6% năm 2010, tăng từ 62.3% năm 2003.*

Đánh giá của người dân

- Ba vấn đề chính được hỏi:
 - *liệu các phán quyết/quyết định của các thiết chế bảo vệ pháp luật có thường công bằng không ?*
 - *liệu các thiết chế bảo vệ pháp luật có thường tuân thủ pháp luật không?*
 - *liệu các thiết chế bảo vệ pháp luật có hoạt động hiệu quả và đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các quyền chính đáng của người dân không?*
- Năm 2003, 17% đến 69.8% người dân được phỏng vấn đánh giá tích cực.
- Năm 2010, tỷ lệ này tăng lên trong khoảng 34.2% đến 82.0%.

Trong nhiều vấn đề quan trọng được hỏi liên quan đến tiếp cận công lý, người dân ở khu vực nông thôn, miền núi tỏ ra đánh giá lạc quan hơn so với người dân ở thành thị.

- *Khác biệt rất nhỏ trong khía cạnh “hiểu biết”*
- *Khác biệt lớn khi phản hồi về sự thay đổi tích cực trong đánh giá về hoạt động của các thiết chế bảo vệ pháp luật trong 5 năm qua:*

Tỷ lệ người dân đánh giá tích cực về một số thiết chế bảo vệ pháp luật không tương thích với tỷ lệ những người cho rằng các thiết chế đó có thay đổi tích cực trong 5 năm vừa qua. Trong bối cảnh tiến hành cải cách pháp luật, sự tiến bộ trong hoạt động của các thiết chế này là điều được trông đợi, do vậy, kết quả khảo sát trên là đáng chú ý vì qua đó có thể ngầm hiểu

rằng, một mặt, ấn tượng chung cho thấy toát lên sự cải thiện trong hoạt động của tất cả các thiết chế bảo vệ pháp luật, tuy nhiên, mặt khác, sự cải thiện đó vẫn chưa thoả mãn một cách tương xứng đòi hỏi của người dân.

Người dân xác nhận các tiến bộ đạt được của các thiết chế tư pháp, tuy nhiên, các chuyển biến này hầu như đi sau khá xa so với tiến bộ đạt được của các cơ quan hành chính.

- Tỷ lệ những người được hỏi “thay đổi tích cực” đối với các cơ quan dưới đây trong vòng 5 năm qua: (%):
- Tỷ lệ những người được hỏi cho rằng có “cải thiện căn bản” trong cải cách hành chính và cải cách tư pháp trong những năm qua (%):

Nhóm dễ bị tổn thương vẫn phải chịu các bất lợi trong các thủ tục pháp lý trước các thiết chế bảo vệ pháp luật và tình trạng này hầu như chưa được cải thiện kể từ năm 2003, trong khi các chuyển biến tích cực trong hoạt động trợ giúp pháp lý chưa đạt được mức tương xứng như mong đợi.

- Tỷ lệ người dân cho rằng Nhóm dễ bị tổn thương đang phải chịu các bất lợi khi tiếp cận các thiết chế bảo vệ pháp luật:
- Số liệu cho thấy đối tượng bị bất lợi nhiều nhất là người nghèo, sau đó là người tàn tật (thứ hai), dân tộc thiểu số (thứ ba), người nhiễm HIV/AIDS (thứ tư) và phụ nữ (cuối cùng).
- Tòa án là cơ quan mà Nhóm dễ bị tổn thương chịu bất lợi nhất, sau đó là (theo thứ tự giảm dần) Công an, Viện kiểm sát, Ủy ban nhân dân, Cơ quan thi hành án, Luật sư, Hoà giải cơ sở và Trợ giúp pháp lý.
- Tỷ lệ người dân biết về các Trung tâm trợ giúp pháp lý ở thành thị cao hơn (68.7%) so với khu vực nông thôn (65.0%) và miền núi (53.0).
- Nhiều người ở Nhóm “sung túc” (10.2%) đã từng tiếp cận Trung tâm Trợ giúp pháp lý so với những người thuộc nhóm “nghèo” (8.5%).
- Chỉ có 39.9% những người được hỏi cho rằng hoạt động Trợ giúp pháp lý có “thay đổi tích cực” trong vòng 5 năm qua.

Người dân được phỏng vấn hầu như sẵn sàng đấu tranh vì công lý và cho sự nghiệp xây dựng một xã hội công bằng, tuy nhiên họ cần có sự bảo vệ và hỗ trợ mạnh mẽ hơn và tương xứng từ phía chính quyền. Tỷ lệ người dân được hỏi sẵn sàng tố giác hành vi tội phạm được chứng kiến với chính quyền năm 2010 cao hơn (60.0%) so với năm 2003 (48.1%); Lý do để Nhóm không tố giác không hành động như vậy phải kể đến là (trong số các lý do khác):

- Họ sợ cơ quan chính quyền không bảo vệ họ trong trường hợp bị trả thù (52.9%); và
- Họ không tin cơ quan chính quyền sẽ có hành động thích hợp sau khi tố giác (14.0%).

Báo chí, phương tiện thông tin đại chúng và các Hiệp hội xã hội và nghề nghiệp đóng vai trò ngày càng tăng trong việc bảo vệ quyền chính đáng của người dân, đồng thời đánh giá của người dân về các thiết chế này đã thay đổi tích cực nhiều trong vòng 5 năm qua.

Về vai trò của Báo chí và Phương tiện Thông tin đại chúng

So sánh với các thiết chế khác, tỷ lệ đánh giá tích cực của người dân đạt mức cao nhất (kỷ lục):

- 91.3% số người được hỏi trả lời rằng báo chí và phương tiện thông tin đại chúng “quan trọng” và “rất quan trọng” trong việc bảo vệ các quyền chính đáng của họ.
- 88.6% trong số họ khẳng định các thay đổi tích cực trong vòng 5 năm qua khi đánh giá về thiết chế này.

Về Vai trò của các thiết chế của xã hội dân sự

- 31.7% số người được hỏi là thành viên của Hiệp hội xã hội và nghề nghiệp.
- 33.9% trong số họ xác nhận các Hiệp hội này có “ảnh hưởng” và “rất ảnh hưởng” trong việc bảo vệ các quyền chính đáng của người dân trước các cơ quan chính quyền.
- 75% số thành viên của Hiệp hội cho rằng đánh giá của họ về Hiệp hội thay đổi tích cực trong vòng 5 năm qua.

- Hai Nhóm đối tượng phỏng vấn lớn nhất là Nông dân và Công nhân cho rằng họ sẽ ưu tiên lựa chọn “Trưởng thôn hoặc Hoà giải viên cơ sở” để giải quyết các tranh chấp dân sự, nếu có.

So với 2003, tỷ lệ người dân đánh giá tích cực về cuộc cải cách pháp luật đã tăng lên mặc dù không có sự cải thiện trong việc tuyên truyền cho người dân về cuộc cải cách đang diễn ra này.

- 32.5% số người được phỏng vấn không biết về cải cách pháp luật đang diễn ra (so với tỷ lệ 28.0% năm 2003).
- Tuy nhiên, 70.9% người dân được hỏi tin tưởng rằng cải cách pháp luật rất quan trọng đối với đời sống của họ (so với tỷ lệ 54.0% năm 2003). Điều này có thể diễn giải rằng người dân ngày càng lạc quan hơn trong nhận thức của họ về tác động của cải cách pháp luật.

QUYỀN BẢO CHỮA TRONG PHÁP LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ VÀ THỰC TIỄN TẠI VIỆT NAM

Dự thảo Báo cáo khảo sát, đánh giá của Hội Luật gia Việt Nam và UNDP trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường năng lực cho Hội Luật gia Việt Nam”

NGUYỄN HƯNG QUANG
NHQUANG & Cộng sự

HAI BÁO CÁO KHẢO SÁT ĐƯỢC THỰC HIỆN:

1. Khảo sát về “Luật sư chỉ định trong pháp luật tố tụng hình sự và thực tiễn tại Việt Nam” nhằm đánh giá tình hình thực tế công tác bảo chữa chỉ định và đưa ra kiến nghị để hoàn thiện.
2. Khảo sát về “Quyền bảo chữa trong pháp luật tố tụng hình sự và thực tiễn tại Việt Nam” nhằm đánh giá những vấn đề tồn tại cần khắc phục về pháp luật và thể chế trong Bộ luật Tố tụng hình sự đối với quyền bảo chữa và đưa ra khuyến nghị.

các khảo sát thực địa được tiến hành trong năm 2010

- Nghiên cứu so sánh các quy định pháp luật Việt Nam và các quy định của các công ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia.
 - khảo sát được 483 người trong Nghiên cứu về Quyền bảo chữa và 414 người trong Nghiên cứu về Luật sư chỉ định.
 - Đối tượng khảo sát bằng bảng hỏi tập trung vào các luật sư và đối tượng phỏng vấn trực tiếp đa dạng, bao gồm: luật sư, thẩm phán, kiểm sát viên, người đã từng bị truy tố hoặc đã từng thụ án tù giam.
 - Nhóm Nghiên cứu tiến hành một số cuộc hội thảo hoặc tọa đàm để lấy ý kiến đóng góp cho việc xây dựng bảng hỏi, đề cương nghiên cứu, báo cáo dự thảo...
1. Quyền được có người bảo chữa do mình lựa chọn;
 2. Quyền được có đủ thời gian để chuẩn bị cho phiên tòa, bao gồm tiếp xúc với người bảo chữa;

3. Quyền được giao tiếp bí mật với luật sư;
4. Quyền bào chữa thông qua trợ giúp pháp lý;
5. Quyền được tạm hoãn thủ tục tố tụng để được tham vấn luật sư;
6. Quyền được tự bào chữa;
7. Quyền bào chữa là hành vi bảo vệ quyền lợi của bị cáo;
8. Quyền không phải tiến hành tố tụng với luật sư bào chữa là người không đủ năng lực hoặc thiếu cẩn thận trong khi bị can, bị cáo đã có luật sư phù hợp;
9. Quyền bào chữa trong tất cả các giai đoạn tố tụng đối với hình phạt án tử hình.

Ví dụ 1:

Chuẩn mực quốc tế: bị can, bị cáo có quyền chọn lựa người bào chữa cho mình trong tất cả các giai đoạn tố tụng (trừ trường hợp người bào chữa do hệ thống trợ giúp pháp lý cử).

Luật Việt Nam: Hiến pháp quy định: “*Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm. Bị cáo có thể tự bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa cho mình*”. BLTTHs có quy định hướng dẫn cụ thể.

Ví dụ 2:

Chuẩn mực quốc tế: Bị can, bị cáo có quyền bào chữa trong tất cả các giai đoạn của quá trình tố tụng giải quyết vụ án khi bị can, bị cáo bị truy tố với khung hình phạt tử hình.

Luật Việt Nam: theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự, trong trường hợp bị can, bị cáo về tội theo khung hình phạt có mức cao nhất là tử hình được quy định tại BLHS, nếu bị can, bị cáo hoặc người đại diện hợp pháp của họ không mời người bào chữa thì cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án phải yêu cầu Đoàn luật sư phân công Văn phòng luật sư cử người bào chữa cho họ hoặc đề nghị Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hoặc tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cử người bào chữa cho thành viên của tổ chức mình.

- Quyền bào chữa là một quyền cấu thành quyền được xét xử công bằng, có tính chất quan trọng được luật pháp nhân quyền quốc tế, tập

quán quốc tế và luật pháp Việt Nam bảo vệ;

- Pháp luật đã có những quy định tiến bộ về quyền bào chữa nhưng việc áp dụng những quy định này không thống nhất, tạo ra sự tùy tiện;
- Để bảo đảm quyền bào chữa được tốt thì phải bảo đảm được 9 yếu tố cấu thành quyền này mà pháp luật quốc tế và Việt Nam đã công nhận cùng với việc phát triển đội ngũ luật sư;
- Các cơ quan tiến hành tố tụng chưa chú ý tới việc “*phổ biến cho người bị tạm giữ, bị can, bị cáo quyền có người bào chữa theo quy định pháp luật*”, như cung cấp sách luật hình sự hay luật tố tụng hình sự cho người bị tạm giam, người bị tạm giữ;
- Các trại tạm giam, trại tạm giữ cần được nâng cấp về phương tiện để bảo đảm cho luật sư có thể giao tiếp một cách riêng tư với khách hàng nhưng vẫn bảo đảm được sự an toàn của luật sư, người bị tạm giữ, bị can, bị cáo;
- Quyền được lựa chọn người bào chữa cần phải được bảo đảm ở các giai đoạn của tố tụng. giai đoạn điều tra hiện nay vẫn là giai đoạn khó khăn nhất cho người dân được thực hiện quyền này;
- Cần có biện pháp để bắt buộc cơ quan tiến hành tố tụng chỉ định luật sư trong các vụ án do pháp luật yêu cầu phải có luật sư được thực hiện thông qua đoàn luật sư. Các đoàn luật sư phải có cơ chế phân công luật sư theo hướng công khai, minh bạch và bảo đảm được sự độc lập của luật sư;
- Thù lao và cơ chế trả thù lao mà cơ quan tiến hành tố tụng, cơ quan trợ giúp pháp lý trả cho các luật sư để làm công tác bào chữa trong các vụ án chỉ định hay các vụ án trợ giúp pháp lý cần phải được cải tiến. Thù lao thấp và cơ chế chi trả thù lao phức tạp cũng làm ảnh hưởng đến chất lượng và tính “độc lập” của công tác bào chữa.

MỤC LỤC

I. THAM LUẬN TRÌNH BÀY TẠI DIỄN ĐÀN ĐỐI TÁC PHÁP LUẬT LẦN THỨ BẢY

- Tình hình, kết quả công tác cải cách tư pháp từ năm 2009 đến nay và dự kiến một số hoạt động trọng tâm từ nay đến hết năm 2010 - Ông Nguyễn Văn Quyền, Trưởng Ban Thư ký Ban Chỉ đạo Cải cách tư pháp Trung ương.
- Giới thiệu Báo cáo của Chính phủ về sơ kết việc triển khai kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 - GS. TS. Lê Hồng Hạnh, Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.
- Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 của Quốc hội và những định hướng xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa tới - TS. Đặng Đình Luyện, Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội.
- Giới thiệu sơ lược về báo cáo “Pháp luật dành cho mọi người” của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo - Ông Nicholas Booth, Cố vấn chính sách về pháp quyền và tiếp cận công lý, UNDP Việt Nam.
- Giới thiệu tổng quan kết quả sơ bộ Báo cáo Tiếp cận công lý tại Việt Nam từ quan điểm của người dân - khảo sát do UNDP độc lập tiến hành cập nhật năm 2010 - Ông Nguyễn Tiến Lập, Công ty NH Quang và cộng sự, Trưởng nhóm nghiên cứu.
- Giới thiệu tổng quan Báo cáo về quyền bào chữa trong pháp luật tố tụng hình sự và thực tiễn tại Việt Nam - Ông Nguyễn Hưng Quang, Công ty NH Quang và cộng sự, Trưởng nhóm nghiên cứu (khảo sát do Hội Luật gia và UNDP tiến hành trong khuôn khổ dự án “Tăng cường năng lực của Hội Luật gia Việt Nam”).

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO KÈM THEO (được lưu trong đĩa CD)

- Báo cáo của 06 nhóm chuyên gia độc lập về tình hình thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam tới năm 2010, định hướng tới năm 2020.

- Dự thảo Báo cáo đánh giá về các biện pháp xử lý hành chính khác và khuyến nghị hoàn thiện trong Luật Xử lý vi phạm hành chính.
- Báo cáo của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo về “Pháp luật cho mọi người”(tập 1 và tập 2).
- Báo cáo nghiên cứu so sánh về tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp ở 05 quốc gia (Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, In-đô-nê-xia và Nga).
- Báo cáo Tiếp cận công lý tại Việt Nam từ quan điểm của người dân - khảo sát cập nhật 2010 - hoạt động do UNDP Việt Nam tiến hành.

Diễn đàn Đối tác Pháp luật lần thứ bảy:

**Tài liệu của Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền
tại Việt Nam**

Địa chỉ liên hệ: Vụ Hợp tác quốc tế Bộ Tư pháp, 60 Trần Phú, Hà Nội

Điện thoại/fax: 844-3734 0104 / 3734 5284

email: project58492.vn@undppartners.org

**DIỄN ĐÀN ĐỐI TÁC PHÁP LUẬT LẦN THỨ BẢY:
“TĂNG CƯỜNG TIẾP CẬN CÔNG LÝ”**

**THE SEVENTH LEGAL PARTNERSHIP FORUM:
“STRENGTHENING ACCESS TO JUSTICE”**

(Bilingual material)

Group of editors:

Nguyễn Huy Ngát

Đặng Hoàng Oanh

Nguyễn Minh Phương

Dương Thiên Hương

Copyright © Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam” [2010]

All rights reserved

Published by Judicial Publishing House, Viet Nam

PREFACE

Legal Partnership Forum is a regular activity of the Project VIE/02/015 “Assistance for the Implementation of Vietnam’s Legal System Development to 2010” from the year 2004. To date, this activity is continued to maintain by the Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam”.

The purpose of such Forum is to enhance, consolidate and enlarge the partnership in the legal cooperation among Vietnamese government agencies, between Vietnamese government agencies and donors as well as between donors .

The Forum create opportunity for Vietnamese agencies, international donors and international and national legal experts to share emerging information about the legislation and law implementation in Viet Nam.

This is a compilation of materials and presentations distributed at the 7th Legal Partnership Forum organised in Ha Noi in September 2010 by the Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam”. This is the time of interested by both Vietnamese legal agencies and international donors since is Viet Nam conducting preliminary evaluation of four year implementation of Strategy for development and completion of Vietnam’s Legal system to 2010, direction up to 2020” (Resolution No 48-NQ/TW dated 24 May 2005) and “Strategy for Judicial Reform to 2020” ((Resolution No 49-NQ/TW dated 02 June 2005). At this 7th Forum, overall situation of implementation of two Strategies was analysed and evaluated with participation of a number of independent consultants. In order to ensure the variety of opinions, we would like to keep in original fact-finding and analysis of the authors for reference by audience.

Beside the presentations on evaluation of two Strategies, the participants of the Forum also have chance to listen to presentation on “Making the Law Work for Everyone”, reusult report on “Survey on access to justice carried out by UNDP in 2010” and report on “Rights to Consel in criminal procedure law and practice in Viet Nam”

We hope that this Compilation will be a useful material for organisations and individuals in Viet Nam and abroad to understand more about the effort of the Vietnamese Communist Party and State in legal and judicial reform in Viet Nam. At the same time, we do hope that this Compilation will give Vietnamese agencies and donors more information about the Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam” in order to have more active contribution to the cooperation for the legal and judicial development in Viet Nam.

Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam”

**NEW DEVELOPMENTS IN THE
IMPLEMENTATION OF JRS AND
LSDS**

Session 1

Co-chairs:

**Mr. NGUYEN VAN HIEN
Standing Deputy Head of Steering Committee of Judicial Reform**

And

**Mr. JOHN HENDRA
UN Resident Coordinator in Viet Nam**

**REVIEW OF THE JUDICIAL REFORMS FROM 2009 TO
DATE AND MAJOR PRIORITIES TILL THE END OF 2010**

Dr. NGUYỄN VĂN QUYỀN

**Chairman, Secretariat of the National Steering Committee on
Judicial Reforms**

**Deputy Chief of the Office of the Central Committee
of the Communist Party of Viet Nam**

1. Review of the judicial reforms from 2009 to date

In accordance with the Politburo's Resolution No.49-NQ/TW on Judicial Reforms, certain achievements have been made in judicial reforms from 2009 to date:

1.1. Judicial legislation

a) The 12th National Assembly adopted four judicial laws: the amended Law of the Penal Code, the Law on State Compensation Responsibility, the Law on Judicial Record and Law on Trade Arbitration. The National Assembly Standing Committee approved three judicial ordinances: the Ordinance on the Trial Fee; the amended Ordinance on Criminal Investigation and the Ordinance on the Procedures of Aircraft Seizure.

b) The Ministry of Public Security, the People's Supreme Procuracy and the People's Supreme Court have finalized the Project on Establishing local first courts, appeal courts, supreme courts and the organizational, operational reforms of the People's Supreme Court; the Project on the organization, functions and mandates of the Procuracy in the judicial reforms process; the Project on district investigation agencies and reforms in district investigation agencies in line with organizational reforms of courts according to their trial competence. These projects have been submitted to the Steering Committee on Judicial Reforms, allowing the committee to develop a major project on "Organizational and operational reforms of courts, procuracies and investigation agencies under Resolution No.49-NQ/TW on the Judicial Reforms Strategy till 2020". This major

project was discussed at the 22nd meeting of the committee and submitted to competent authorities for approval. Accordingly, judicial reforms include:

- The people's court system consists of 4 levels: the local people's first court (held at district administrations in a provincial administration with the same trial competence as the current district people's court); the provincial people's court (held at a provincial administration with basically similar structure as the current provincial court but without the Judge Committee; review court and supreme court); the people's high court (held at provincial administrations in Ha Noi, Ho Chi Minh City and Da Nang with 3 appeal courts of the People's Supreme Court; with the competence to admit verdicts and decisions made by provincial people's courts and open trials at review and supreme courts on verdicts and decisions by lower-level people's court); the people's supreme court (consisting of 13-17 judges whose mandates are to review judge experience, give instructions on law practices and in some cases open trials at the review and supreme courts).
- The people's procuracy system also consists of 4 levels in accordance with different judicial levels of the people's court system, namely the local people's procuracy, the provincial people's procuracy, the people's high procuracy and the people's supreme procuracy.
- The investigation system basically stays the same with some improvements for a more effective process of investigation.

c) The Ministry of Justice has finalized the Project on "Upgrading the Ha Noi Law University to a central training school for legislation staff" and the Project on "Turning the Institute of Justice into a training centre for judicial staff". Under the instruction of the Deputy Prime Minister, First Vice Chairman of the Steering Committee on Judicial Reforms, the Ministry of Justice is working closely with the Ministry of Education and Training on merging these two projects into one project on "developing and improving the quality of training centres in the Ha Noi Law University, the Law University of Ho Chi Minh City and the Institute of Justice".

d) The Prime Minister has adopted a number of decisions to approve projects on judicial reforms, including Decision No.224/QĐ-TTg dated 19

February 2009 to approve the Project on “implementing the pilot program on court-ushers in Ho Chi Minh City”; Decision No.270/QD-TTg dated 27 February 2009 to issue the Project on Strengthening, enhancing and improving the quality of human resource in legislation education and communications; Decision No.123/QD-TTg dated 18 January 2010 to approve the 2010-2020 Project on the Development of Lawyers in the context of international economic integration; Decision No.258-TTg dated on 11 February 2010 to approve the Project on the reforms and efficient improvement of judicial investigation; Decision No. 250/QD-TTg dated 10 February 2010 to approve the Project on the development planning of notarization agencies in Viet Nam till 2020.

1.2. The mandates, powers, organization and structure of judicial agencies

a) The Ministry of Public Security has set up two general departments: the Police General Department of Crime Prevention and Control and the Police General Department of the Execution of Criminal Sentences and Judicial Assistance.

b) The People’s Supreme Procuracy has monitored and worked with relevant agencies to issue Regulation No.200/QDPH dated 26 January 2010 on coordination in dealing with judicial complaints and suits. The Procuracy has also monitored the implementation of measures to improve the efficiency of the right of prosecution and investigation monitoring. There is a remarkable fall in the number of miscarriage-of-justice cases and additional investigation between prosecution agencies. Local procuracies continue to coordinate with the courts to conduct judicial reforms in “expanding proceedings at court” and draw lessons after every trial so that procuracy staff can learn and increase the efficiency of the right of prosecution and trial monitoring. Much progress has been made in the settlement of civil, business, trade, labour and administrative cases.

c) The People’s Supreme Court has monitored and worked with central judicial agencies to review, select and submit to the National Assembly Standing Committee for adoption two resolutions to grant new criminal and civil mandates to the rest 202 provincial people’s courts. To date, all district people’s courts and local military courts agree to put in place

their new trial mandates under the roadmap launched by the National Assembly. Courts at all levels have strictly implemented the guidelines on improving the proceeding quality at court for civil and criminal trials. In the 4th quarter of 2009 and the first 7 months of 2010, the people's courts performed very well their work in dealing with different kinds of cases, basically delivering right verdicts to the right people in accordance with the laws, minimizing delayed cases and decreasing the rate of annulled or seriously amended cases for the judge's errors.

d) The Ministry of Justice has monitored the establishment of the General Department, Department and Sub-Department on the execution of civil sentences nationwide. The system of departments on the execution of civil sentences is ranged from the central to local levels, including 63/63 Departments and 694 Sub-Departments with 3,144 staff members, newly-assigned executors and investigators. The execution of civil sentences has seen notable changes. In the first 8 months in 2010, there is a year-on-year increase in the indicators of accomplished execution of cases and fine punishments. Delayed cases have fallen. Many complaints and suits have been handled. From 1st October 2009 to 31st March 2010, a total of 452,400 cases were handled, 273,873 or 60.54% of which are cases with conditions. 126,635 cases were accomplished or 46.23% of the cases with conditions (a 0.23% increase compared to 2009) and the total fine reached 3,283,511,377,000 dong or 36.62% of the total fine with conditions (an increase of 3.54% in comparison with 2009).

The Ministry of Justice has worked with the Party Commission, Ho Chi Minh City's People's Committee and relevant agencies to implement the pilot programme on court-ushers in Ho Chi Minh City. The Ministry has assigned the first 21 court-ushers and set up 05 usher offices.

e) Viet Nam Bar Federation was formed 60 years ago and allows national lawyers to greatly contribute to the development of the socialism rule-of-law State and international economic integration. At present, the Federation is working on the design of the Development Strategy for Lawyers till 2020.

f) The 11th Congress of Viet Nam Lawyers Association was successful. The Lawyers Association now has 10,500 members, an increase of 42%

compared to the first term of the 10th Congress. The association covers 62/63 provinces and has 57 sub-associations.

1.3. The development of judicial staff:

a) The People's Supreme Procuracy has developed and implemented the planning strategy on judicial staff till 2020; finalized the 2010-2016 leadership planning for the People's Supreme Procuracy, relevant agencies and provincial procuracies. The President has assigned 2 Deputy Chiefs of the People's Supreme Procuracy. The National Assembly has decided to enlarge 1,896 more vacancies for staff of procuracies at all levels for 2010-2011. In the first half of 2010, 352 applicants were recruited, mainly for the positions of procuracy in arrest, detention, management and education for inmates.

In 2009, the centre for procuracy training in Ha Noi and its branch in Ho Chi Minh City provide knowledge on criminal investigation, procuracy in the investigation of criminal cases, skills on civil, administrative procuracy and updated information on economic integration for 2,800 staff members.

b) The People's Supreme Court and the National Assembly Standing Committee decided to increase 1,500 more vacancies for staff of procuracies. In 2009, we organized 14 training courses for above 2,000 staff members with more focus on provincial staff the meet the demand for increased competence; opened training courses for hundreds of staff and judges on comparison law, laws on intellectual property rights, bankruptcy, securities, competition and on skills of the settlement of international trade disputes. All localities have opened training courses to provide legislation knowledge and basic trial skills for the local people's jurors.

In 2010, a large of number of judges, chief prosecutors and deputy chief prosecutors of the people's courts at all levels finish their term of office, which requires new appointments. As a result, the People's Supreme Court pays special attention to and urges local people's courts to encourage personnel recruitment, speed up proposals for appointment and reappointment of judges, chief prosecutors and deputy chief prosecutors for people's courts at all levels in conformity with the laws and practices on the area. So far in 2010, there are 1,437 re-appointed judges and 669 newly-appointed judges for people's courts at all levels. At present, the total

number of judges in the people's courts at all levels is 4,680 people, an increase of 350 people compared to last year. Although great efforts have been made in the appointment of judges, this year, due to the high number of judges who retire and shift their jobs, we lack of 10 judges for the People's Supreme Court, 98 judges for the provincial people's court and 648 judges for the district people's court, according to the quota of judges allowed by the National Assembly Standing Committee. Therefore, the number of staff and judges at local people's court has remarkably increased, thus avoiding the lack of personnel.

c) The Ministry of Justice has made important enhancement in the leadership system of agencies on the execution of civil sentences from the central to local levels. In the first months of the year, much attention has been paid to training courses for judicial staff, especially for pre-intermediate judicial staff in the Central and Central Highlands (Buon Ma Thuot Law School has opened its 2nd year). The Law University of Ha Noi continues to open 9 classes for training skills, finished 5 classes of pre-intermediate law, opened the 18th year of Master degree and 16th year for researchers and fully implemented the Training Programmes. The Institute of Justice has finished training courses on lawyer skills (8th year), notarization (9th year), trial skills (12th year); continued to open training courses on lawyer skills (982 students/2,000 quotas for 2010), execution (245/400 quotas), notarization (115/600 quotas) and judicial record 1st year (70/160 quotas).

1.4. Organization and operation of judicial assistance agencies and staff:

a) The Ministry of Justice has worked closely with related agencies and organizations in supporting the convention of the 1st National Congress of the Lawyers Association and the establishment of Viet Nam Bar Federation. The implementation of Directive No.33-CT/TW has seen positive outcomes. Local committees and authorities have paid more attention to the organization and operation of lawyers and lawyer management. Many localities guided the Bar Federation in developing the Development Strategy on Lawyer Profession. By 30th April 2010, the provincial committees and local authorities successfully organized Lawyers Association Congresses in 45/62 provinces to adopt the Lawyers Association Regulations.

b) The Ministry of Justice has instructed localities to overcome difficulties through the adoption of the Notarization Law and the socialization of notarization activities. By 1st July 2010, 58/63 localities transferred the right to certify real estate contracts and transaction from the communal people's committee to notarization agencies. At present, there are 308 notarization agencies, including 176 notarization offices and 132 notarization chambers nationwide with 800 notaries. 40/63 provinces and cities have approved the Development Project on Notarization.

c) The efficiency of judicial investigation has been increased. Preferential policies for judicial investors have been intensified and investment in facilities and infrastructure for judicial investigation has increased. All these make the area more attractive to outstanding judicial investors and the quality of judicial investigation improved. So far, there have been 33 forensic centers, 16 forensic examination offices, 11/30 provinces where mental hospitals have mental forensic examination centers and 2,776 judicial investors.

d) Since the Trade Arbitration Law was approved by the National Assembly, the Ministry of Justice has developed the outline of the Government's Decree to instruct the implement of the mentioned law. At present, there are 7 arbitration centers across the country with 207 arbitrators.

e) The Ministry of Justice has instructed localities to prepare for the 6-year Review of the implementation of Directive No.32/CT-TW dated 9th December 2003 of the Secretariat of the 9th Party Central Committee session on enhancing the Party's leadership in legislation communication and education and increasing the people's awareness of law execution.

f) Legal assistance has seen much improvement, contributing to poverty reduction, especially in 62 poor districts under Resolution No.30a/2008/NQ-CP on the Support Program on Rapid and Sustainable Reduction of Poverty for poor districts.

Provincial people's committees have placed much importance on the improvement of organization, structure and resource allocation for the legal assistance center and its branches, meeting the demand of the law and the requirements in practice (Law Assistance Centers consist of 763

members, 130 branches and 3,972 assistance clubs). The number of legal assistants have increased (now up to 8,292 assistants) with better skills. They have gradually participated in the court proceedings as good defence lawyer. The number of cases with defence has remarkably risen. By 31st May 2010, legal assistance centers nationwide have dealt with 44,136 cases (including 40,718 consultancy cases; 546 representative cases; 1,924 defence cases; 69 cases of non-prosecution representatives and 877 others) for 48,213 clients.

1.5. International judicial cooperation:

a) Viet Nam continues to enhance judicial and legal cooperation with traditional partners (such as Laos and Cambodia), expanded cooperation in the area with other countries including the UK, the U.S., Canada, France, Germany, Kazakhstan, Russia, Bulgaria, Norway and Italy. Viet Nam has also negotiated and signed a number of projects, namely the Judicial Partnership Program funded by the European Commission, Denmark and Sweden; the UNDP Project on Promoting the Access to Justice and Right Protection in Viet Nam. We also launched a 3-year cooperation programme on the implementation of the Viet Nam – Germany Joint Statement on Legal and Judicial Cooperation. The Vietnamese and Canadian Governments signed a MOU on the Development Strategy on National Legislation. Viet Nam has actively participated in the negotiation and signing of international treaties and the implementation of the ASEAN Charter.

b) In implementing the Law on Judicial Mutual Assistance, the Ministry of Justice - as a government body in charge of State management in judicial mutual assistance – has coordinated with related agencies to develop, submit and issue legal normative documents on law instructions. The Ministry has also accelerated the negotiation and signing of Judicial Mutual Assistance Agreements between Viet Nam and other countries with priority given to neighbouring, regional countries, traditional friends and countries with a large number of Vietnamese nationals living, working and studying. Since the adoption of the Law on Judicial Mutual Assistance, Viet Nam has signed 10 among 26 existing bilateral agreements on judicial mutual assistance in civil and criminal fields, extradition, and transfer

of inmates. Viet Nam has been negotiating 18 agreements on judicial mutual assistance; reviewed, amended and advanced 4 agreements with former socialist countries. With respect to multilateral cooperation in judicial assistance, Viet Nam has signed and ratified 1 agreement on judicial assistance in criminal matters with ASEAN countries and is now monitoring the setting-up of Sample Agreement on Judicial Assistance in civil and trade matters with ASEAN countries. The Ministry of Justice has annually worked with other ministries and agencies to admit, transfer, monitor and speed up the settlement of around 3.000 transferred judicial documents in civil and trade matters.

c) In 2009, judicial agencies of Viet Nam hosted many important international conferences, such as the 17th International Association of Democratic Lawyers, the Asia-Pacific Courts Conference and the 6th Viet Nam – China Meeting of Chief Prosecutors.

d) Viet Nam People's Supreme Courts has signed cooperation agreements with the Lao Democratic People's Republic, the Republic of Belarus, the Russian Federation, the Kingdom of Cambodia and the Federal Court of Australia. Viet Nam People's Procuracy has signed cooperation agreements with the Cambodian Prosecution Institute of the Supreme Court.

e) In 2009, the National Steering Committee on Judicial Reforms sent a delegation to explore the organizational and criminal prosecution models of judicial agencies in Britain and Italy. In 2010, another delegation was sent to learn about judicial reforms in Denmark and Sweden under the programme on Judicial Partnership.

f) In the framework of UNDP-funded Project 00058492, the Ministry of Justice is the national coordinating agency and the Secretariat of the Steering Committee on Judicial Reforms monitors two researches as follows:

- The Research on comparing the judicial systems in 5 countries (China, Indonesia, the Republic of Korea and the Russian Federation). The international seminar with the participation of 5 international experts in Ha Noi (17-18 June 2010) was a great success. The seminar provided several useful reference information on judicial reforms and

attracted a wide participation of judicial staff, experts, scientists and lawyers. International experts have finalized the report on judicial systems of the 5 mentioned countries and the Secretariat is working on the General Report.

- The Research on the courts' administration management in some countries in the world and the practice in Viet Nam. Viet Nam organized 2 workshops in Ha Noi (2nd April 2010) and Da Nang (20th August 2010) to launch a Feasibility Study Report and conduct a national survey.

In addition, the Secretariat has carried out some inter-ministerial researches within its own competence, including the seminar on international experience in dealing with the final decision of the supreme courts when errors are detection. The seminar was held in Ninh Binh (11th September 2010) and was attended by 3 international experts and representatives of Vietnamese relevant agencies.

2. Major priorities till the end of 2010:

On the basis of the 2009-2010 Core Programme on Judicial Affairs (Program 01-Ctr/CCTP dated 12th February 2009) and the 2010 Action Program of the Steering Committee, Standing Committee on Judicial Reforms and the Secretariat (Program 02-Ctr/CCTP dated 9th March 2010), there are some major activities in terms of judicial reforms for 2010 as below:

2.1. Major activities of the Steering Committee on Judicial Reforms:

a) Discuss and provide comments on the draft Project on the criminal prosecution model in Viet Nam, the draft project on reforms and quality improvement of the people's jurors and the Outline of the Report on 5-year the implementation of Resolution No.49-NQ/TW.

b) Discuss and provide comments on the project on the socialization of legal communication, education and assistance and the draft Report on the 5-year implementation of Resolution No.49-NQ/TW.

c) According to the progress and quality of the draft projects by the Secretariat and judicial agencies, meetings will be convened to review, provide comments on the following projects and programs: the 2011-2015 Core Program on Judicial Affairs, the training programs on judicial titles, the pilot programs on local people's court of first instance and policies, guidelines on administration and civil prosecution.

d) Prepare necessary conditions for the implementation of the above-mentioned projects, especially the "Project on the Reforms and Operation of the Courts, Procuracies and Investigation Agencies under Resolution No.49-NQ/TW on the Strategy on Judicial Reforms till 2020" which has recently been approved.

e) Prepare for the development of draft laws and ordinances related to the organization and operation of eligible judicial agencies according to the Legislation Programme and the National Assembly Ordinance.

f) Arrange research trips on judicial reforms in the Czech Republic and Poland.

g) Develop the General Report on Comparing the Judicial Systems in some countries in the world and conduct a national survey on the situation of the courts' administration management in Viet Nam.

This is a summary review of the judicial reforms from 2009 to date and major priorities till the end of 2010.

**GOVERNMENT REPORT ON PRELIMINARY REVIEW OF
THE IMPLEMENTATION OF RESOLUTION 48-NQ/TW OF
THE POLITBURO AND RECOMMENDATIONS ON LSDS'S
KEY DIRECTIONS FOR THE PERIOD 2011-2020**

DR. LÊ HỒNG HẠNH
Director General of the Legal Research Institute
Ministry of Justice

In implementing Plan No. 307/KH-BCD on 23rd December 2009 of the Steering Committee on preliminary review of “Plan No. 900/UBTVQH11 of the Standing Committee of the National Assembly on the implementation of Resolution 49-NQ/TW on 24th May 2005 of the Politburo on Vietnam’s legal system development and improvement strategy to the year 2010 and direction for the year 2010”, the Ministry of Justice, as assigned by the Government and in cooperation with the Office of the Government, has asked ministries, central agencies and local governments to conduct their preliminary review of Resolution 48-NQ/TW. Their preliminary reviews have been well reflected in the draft preliminary review report of the Government and other documents attached to the report on Resolution 48-NQ/TW. In this paper, a number of major contents of the report will be addressed, as follows

1. Implementation result of 06 directions and 02 sets of solutions as stated in Resolution 48-NQ/TW

Resolution 48-NQ/TW has initially made certain progress in the improvement of the system of normative legal documents in terms of quality and form, and of legislative technique, thereby meeting requirements of a sustainable socio-economic development and international integration.

1.1. General assessment

Resolution 48-NQ/TW has initially made certain progress in the improvement of the system of normative legal documents in terms of quality

and form, and of legislative technique, thereby meeting requirements of a sustainable socio-economic development and international integration.

- ***Substance of normative legal documents:*** laws and regulations drafted by the Government and passed by the National Assembly have so far met requirements on consistency, feasibility and transparency. They have concentrated on 6 directions set forth in Resolution 48-NQ/TW, manifested new legislative thoughts, ensured a balanced development of laws and regulations in economic, political, social and environmental fields, promoted human rights protection, and caught up with the national sustainable development.
- ***Form of normative legal documents:*** The spirit in Resolution 48-NQ/TW saying “*the National Assembly shall promulgate laws, the promulgation of ordinances by the Standing Committee of the National Assembly needs to be reduced...*” has been fully understood and quite seriously observed. The number of ordinances promulgated by the Standing Committee of the National Assembly has been remarkably reduced. Every central agency, either in the executive or in the judicial, is empowered to issue normative legal documents only in a single form. Those have minimized the complexity of the system of normative legal documents, have promoted an effective implementation of law and ordinances, and have step by step overcome the overdue promulgation of normative legal documents.
- ***Legislative technique:*** The legislative process reform as required in Resolution 48-NQ/TW has been seen in the provisions of the 2008 Law on Promulgation of Normative Legal Documents and its subordinate guiding legal documents. New legislative techniques and technology in other countries, e.g. regulatory impact assessment, omnibus law..., have been applied to the legislative process in Vietnam with certain good results, thereby contributing to a more consistent and feasible system of normative legal documents, and meeting actual requirements.

The reform of the legislative program and the legislative process has made a remarkable contribution to the legislative drafting. As estimated, there will be 107 laws and ordinances to be passed in the Legislature XII (2007-2011) of the National Assembly. From 2007 to 2010, 71 out of 107

laws and ordinances are promulgated, accounting for 66.4% of the entire Legislature. It is a very impressive figure as compared with a number of 07 codes, 133 laws and 151 ordinances passed for 20 years (1986-2005).

1.2. General assessment on major achievements gained under 6 directions and 02 sets of solutions set forth in Resolution 48-NQ/TW

a) Major achievements under 6 directions for the improvement of law

- *In the development and improvement of laws and regulations of the organization and operation of the Government and administrative agencies, law and regulations of the organization and operation of the State, especially of the Government and administrative agencies, have been further improved in the way of strengthening the effectiveness and efficiency of the state agencies to meet actual situation. The Government has concentrated on its policy making and law proposing for the purpose of administering every aspect of social life. The functions, duties and power of ministries have been also enhanced in the way that the scope of a ministry covers a wide range of areas; the organization of administrative agencies from local to central level is more appropriate and suitable to the assigned functions, duties and power of every administrative agency; there has been a distinction between the public administration function and the provision of public services; there has been a strong involvement of the public in the provision of public services in educational, health, technology, quasi-judicial fields and others...*
- *In the development and improvement of laws and regulations of protection of human rights and rights of freedom and democracy of citizens, the political rights of people have been further improved. The roles of the State and the roles of socio-political organizations, social organizations and communities are identified in the way that such organizations are allowed to do what they could do better while the State just organizes and provide human and financial sources for such organizations to do so. The right to assembly of persons is also respected and protected. Civil, economic and social welfare rights, and other fundamental rights of citizens in administrative and judicial*

fields have been governed by laws and regulations with an effective implementation mechanism.

- *In the development and improvement of civil and economic laws and regulations with a focus on the improvement of laws and regulations of a socialist-oriented market economy*, a lot of achievements have been gained. With 34 laws and ordinances promulgated, we have achieved a certain number of major objectives set forth in Resolution 48-NQ/TW, e.g. identifying ownership forms and regime step by step; creating a legal environment for freedom of business, a healthy competitive regime, anti-monopoly and equality in accordance with the WTO rules; reducing the State's intervention by application of administrative measures to economic, civil or commercial relations; ensuring a consistency among market elements... Laws and regulations of natural resources and environment have shown the fundamental thoughts and strict administration principles of the national sustainable development, and a harmony between use and protection of natural resources.
- *In the development and improvement of laws and regulations in educational-training, science-technology, health, cultural-information, sports, ethnicity, religious, population, family, child and social policy fields*, relatively impressive achievements have been obtained, 38 laws and ordinances, and many guiding legal documents have been promulgated to cover a wide range of areas and to well reflect the major cultural-social viewpoints.
- *In the development and improvement of laws and regulations in national defence, security, social safety areas*, there have been a large number of laws promulgated to show the sovereignty and strong determination in international integration; to build a strong nationwide defence and people's security arrangements; to institutionalise the relationship between socio-economic development further strengthening of resources for national defence and security, and citizen's rights and obligations to protect the Fatherland.
- *In the development and improvement of laws and regulations of international integration*, the 2005 Law on Conclusion, Accession and Implementation on International Treaties and the 2007 Law on

Mutual Legal Assistance have created a consistent legal framework for the conclusion and accession to international treaties and for mutual legal assistance activities.

b) Progressive changes in the organization of the law implementation in accordance with Resolution 48-NQ/TW and Plan No. 900/UBTVQH11

- The contents and route map of strengthening of the capacity of law implementing agencies in the executive and the judiciary are carried out in accordance with the master plan on public administrative reform phase2 (2006-2010) and the judicial reform strategy for the stage up to 2020. To create a more effective law implementation mechanism, the Government has empowered the Ministry of Justice to assist the former in conducting the state management of the law implementation, in generally monitoring the law implementation, in urging ministries, central agencies and local government bodies to monitor the law implementation, in making periodical reports to the Government, and in proposing solutions for improving the law implementation efficiency.
- The capacity of local law implementing agencies has been strengthened and consolidated in accordance with Decree No. 13/2008/ND-CP on 4th February 2008 and Decree No. 14/2008/ND-CP on 4th February 2008 of the Government. Local judicial agencies (province-level Justice Departments, district-level judicial divisions and commune-level judicial units) have been also consolidated in accordance with Decree 93/2008/ND-CP and Circular No. 01/2009/TTLT-BTP-NV on 24th August 2009 of the Ministry of Justice and the Ministry of Home Affairs.

c) Development of a legal information and dissemination system and strengthening of people's access to the legal system are considered an uninterrupted and regular job of the Government. Beneficiaries of the legal education and dissemination have been expanded. At local level, the legal education and dissemination is carried out as required by, and under the guideline of, the Legal Education and Dissemination Council, with a lot of creativity.

d) Legal training and training of legal professions have produced certain achievements: there have been 23 legal training institutions nationwide that provide human resources for the law making and implementation, the judicial reform and the public administrative reform. A lot of improvement has been seen in the legal training. Major legal institutions, such as Hanoi Law University, Ho Chi Minh Law University or the Law Faculty of Hanoi National University, prove its capacity in legal training, both graduate and postgraduate education. The Judicial Academy has been established to accelerate and improve quality of the training of legal professions for the purpose of meeting the judicial reform requirements. From 1998 up to now, the Academy has provided training of expertise, skills, legal knowledge and professional ethics for 20.000 trainees as human resources for the appointment of legal professions.

1.3. Shortcomings

a) General shortcomings

Firstly, quality of the legal system remains low. The system is assessed with the above-mentioned assessment criteria as stated in the report (consistency, balancing, stability, transparency, feasibility).

Secondly, there is a shortage of linkage between the law making and the law implementation. The law making and the law implementation haven't been combined into a continuous process, which is clearly stated in Resolution 48-NQ/TW. In fact, serious consideration hasn't been given to the law implementation prior to the promulgation of the law as well as regulatory impact assessment. As a result, a certain number of laws, though quite progressive, seem not to be effectively implemented due to lack of a monitoring mechanism.

b) Shortcomings in the legal system development and improvement in accordance with 6 directions and 2 sets of solutions

Firstly, a number of contents and directions set forth in Resolution 48-NQ/TW haven't been seen in laws and regulations. *In the legal field of organization and operation of institutions of the political system with a focus on matters relating to administrative agencies,* the principle saying "State power is unified through the allocation of tasks and co-ordination

between state agencies to carry out the legislative, administrative, and judicial functions” hasn’t been consistently and uniformly stipulated in the Constitution and other laws on organization of legislative, judicial or executive agencies; there hasn’t been a good, transparent and clear empowerment amongst judicial, executive or executive agencies; there hasn’t been an effective control mechanism amongst the executive, the judicial and the legislative... *In the legal field of protection of human rights and the democratic rights and freedoms of citizens*, a number of fundamental rights of citizens, though provided for in the Constitution, haven’t been specified, such as the right to strike, the right to assembly, the right to privacy. There is a delay in the promulgation of laws and regulations of forms of direct democracy (law on referendum, law on consultation and social criticism)... *In civil and economic law fields with a focus on the enhancement of socialist-oriented market economy regulations*, there still remain certain shortcomings: the entire people’s ownership is not well stipulated by law, particularly legal provisions on investing property under the entire people’s ownership in state-run enterprises, especially state-run corporations; there haven’t been specific legal provisions on public ownership over technical infrastructure; laws and regulations of establishment and operation of market are inconsistent and haven’t created an effective mechanism to monitor and handle violations; there remain privilege and monopoly policies applicable to state-run enterprises...

Secondly, there have been a lot of shortcomings in the organization of law implementation as compared with the law making. The fact has shown that laws and regulations in many fields, such as land administration, capital investment, food safety, and equity..., are not well implemented. Corruption, misspending, or inefficient use of capital, natural resources or minerals have troubled the state management efficiency, held back the national development and sabotaged people’s trust in the Party and the State.

c) Causes

On the basis of the above-mentioned assessment, the Report has pointed out 06 causes: there remains limited awareness of the leaders of a

certain number of ministries, central agencies or local government bodies of the role and importance of Resolution 48-NQ/TW and Plan No. 900/UBTVQH11; legal research and legislative perception reform haven't caught up with the state management; there haven't been effective laws and regulations stipulating the law implementation; personnel in the law making and the law implementation are in shortage in terms of quality and quantity; people's intellect hasn't been brought into full play in the law making; there hasn't been a good monitoring mechanism, according to which people can supervise the law implementation.

2. Lessons learnt

On the basis of the implementation results of Resolution 48-NQ/TW reported by ministries, central agencies and local government bodies, the Government has drawn 06 major lessons on understanding, instructing, organizing, supervising and monitoring of the implementation of Resolution 48-NQ/TW

3. Directions and solutions to the legal system development and improvement for 2011 - 2020

3.1. Directions and solutions to the legal development and improvement

a) Directions for the legal development and improvement

The legal system needs to be further improved in accordance with the 6 directions set forth in Resolution 48-NQ/TW with a focus on the improvement of laws and regulations of market economy and the organization and operation of state agencies under the principles of building of a socialist rule-of-law state.

- *Developing and improving the law on the organisation and operation of institutions within the political system to meet the demands of building a rule-of-law socialist state of the people, by the people, and for the people in Vietnam.* As an objective for 2011-2020, laws must be promulgated to build a rule-of-law state, a law-respecting society, a modern judiciary and a modern public administration. In

particular, the existing laws on organization of state agencies needs to be amended or supplemented in a consistent manner, ranging from the Constitution to the Law on organization of the National Assembly, the Law on organization of the Government, the Law on organization of the People's Courts, the Law on organization of People's Procuracies...

- *Developing and improving the law safeguarding human rights and the democratic rights and freedoms of the citizen.* For 2011 – 2020, laws and regulations of responsibility of state agencies in the law making and the law implementation must be further improved to meet international treaties on human rights or the rights of citizens in social, political, economic, cultural and civil fields of which Vietnam is a member. Human rights, the democratic rights and freedom of citizens must be stipulated in all legal fields.
- *Developing and improving civil and economic laws with the focus on the enhancement of socialist-oriented market economy legal regulations.* This direction needs to be seen in the enhancement of laws and regulations of a socialist-oriented market economy; in the improvement of laws and regulations of freedom of business according to the principle that citizens are allowed to do what is not prohibited by law; in the building of a healthy and fair legal environment in accordance with the WTO rules and other international commitments; in the improvement of laws and regulations of markets, including real estate market, labor market, technology-science market and financial-monetary market to secure a sound competitiveness to a maximum; in the enhancement of laws and regulations of macro-economic management tools, including taxation, planning, quality control, price control and others.
- *Developing and improving the law on education and training, science and technology, public health, culture and information, sport, ethnicity, religion, population, family, children, and social policy.* For a 2011 -2020 stage, the directions in fields of education, training, science, technology, health, culture, information, sport, ethnicity, religion, population, family, children and social policy set forth in Resolution 48-NQ/TW must be institutionalized: *continued institutionalization of the viewpoint that holds the educational development as a primary*

national policy for purposes of improving people’s intellect and human training, and implementing “standardization, modernization and socialization of education”; “*improving technology and science laws and regulations*” so as to encourage the development of new science and high-tech fields; *developing and improving laws and regulations of ethnicity and religion* in the way of institutionalizing ethnicity and religion policies that have been so far brought into play; *developing and improving laws and regulations of culture, information, communication* so as to create an effective legal mechanism to preserve and promote a progressive and traditionally-featured culture of Vietnam, and to convert cultural values to momentum for the national development and for creating fully-developed Vietnamese individuals...

- *Developing and improving the law on national defence and security, as well as public order and safety.* This stage aims at furthering improving laws and regulations of national defence and security in order to build a strong nation-wide defence and people’s security arrangements; institutionalizing the relationship between socio-economic development and further strengthening of resources for national defence and security, and citizen’s rights and obligations to protect the Fatherland; improving the law on national borders, air and water territories, and on the organisation and operation of the people’s armed forces; enhancing criminal policies to ensure a focus on the prevention of crime; limiting the application of the death penalty, reducing the use of incarceration, and increasing the use of fines and re-education in lieu of detention for less serious crimes; improving the law on prevention and alleviation of social ills such as prostitution, drug addiction, HIV/AIDS...
- *Developing and improving the law on international integration.* This stage aims at continuing to sign and accede to international treaties in the economic, trade, investment, international credit, intellectual property, tax and customs, and environmental protection, anti-corruption fields, and mutual legal assistance agreements... Attention must be also paid to the internalization of the international treaties of which Vietnam is a member.

b) A number of solutions to improve the quality and efficiency of the law making with a focus on

- The making and approval of the Legislative Programs needs to be reformed, with a focus on the renewal of thought of the making and approval of the Legislative Programs. Preparation of the making programs of normative legal documents must secure the consistency and feasibility of the legal system in an appropriate priority sequence. The Legislative Program for a Legislature of the National Assembly must be one that provides orientation and is subject to change annually to meet the national socio-economic development. There must be a consistency between programs of making laws and ordinances and those of making resolutions, decrees and other subordinate guiding legal documents. The Government should assign the Ministry of Justice as the main agency in developing the Government's making programs of normative legal documents and urging relevant state agencies to implement the programs. By doing so, there is a linkage and consistency between the Government's programs and the Legislative Programs. The making of the Legislative Programs need to be considered the making of laws so that the former could receive sufficient budget. There should be a stricter disciplinary mechanism applicable to the making and implementation of the Legislative Programs in accordance with the 2008 Law on Promulgation of Normative Legal Documents.
- *Laws and regulations of the law making should be further improved in the way* that the two existing Laws on Promulgation of Normative Legal Documents (one at central level and the other at local level) should be consolidated into a law to set general standards for the law drafting for the purposes of securing the law making efficiency and consistency of the national legal system. An Ordinance on Consolidation of Normative Legal Documents and an Ordinance on Codification of Legal Norms should be promulgated. Further study should be conducted to give more power to the Supreme People's Court in interpreting law, developing court precedents and promoting the guidance on consistent law application.
- *More favorable conditions for the law making need to be created.* Financing mechanism for the law making should be reformed. There

needs to be a clear distinction between budget for the law making and budget for the development of legal infrastructure. Law compliance departments/divisions under ministries, ministerial-level agencies, agencies directly under the Government, and other assisting bodies of People's Committees and People's Councils need to be further consolidated and strengthened in terms of organizational structure. Application of technology to the law drafting should be also promoted to give opportunities to individuals or organizations to give comments and opinions on the drafting of normative legal documents.

3.2. Directions and solutions to improve the organization of the law implementation

- ***Strengthening of the law implementation monitoring:*** Further study should be conducted to clearly identify the function of the Ministry of Justice in assisting the Government in performing the state management of the law implementation. Monitoring bodies of law implementation in ministries, central agencies and local governments should be established to ensure that the law implementation is carried out consistently and efficiently, and go along with the law making.
- ***Developing the legal education and dissemination, and strengthening people's capacity of access to the legal system.*** Human resources must be further developed for the legal dissemination and education to meet its tasks in a new context. Project "Strengthening, consolidating and improving the quality of human resources for the legal dissemination and education to meet the national socio-economic development" needs to be implemented well. Proper and creative use should be given to legal dissemination and education forms, measures and means in accordance with Directive No. 17/CT/TW on 15 October 2007 of the Secretariat of the Central Communist Party on continued reform and improvement of the quality and efficiency of oral dissemination in a new context.
- ***Developing the system of training and re-training of legal and judicial personnel, with a focus on*** making Hanoi Law University and Ho Chi Minh Law University become national key training institutions of legal officials. For 2010-2020 stage, Hanoi Law University and Ho

Chi Minh Law University needs to be well-known and recognized in ASEAN region. The Judicial Academy must be further developed to become a major, well-known and high quality training centre for legal professions meet the demand of judicial and legal officials.

- *Strengthening of international cooperation with a focus on developing international cooperation policies and strengthening of legal official training*; accelerating the negotiation and conclusion of mutual legal assistance agreements with other countries with a priority given to multi-lateral agreements rather than bilateral agreements.

4. A number of measures and proposals made by the Government to the Politburo with respect to the latter's continued instruction on the implementation of Resolution 48-NQ/TW

4.1. A number of measures proposed by the Government on speeding up the implementation of Resolution 48-NQ/TW

On the basis of the preliminary review results of Resolution 48-NQ/TW and Plan No, 900/UBTVQH11, the Communist Affairs Committee of the Government has instructed the development of *the Government's Programs and the programs of ministries and central agencies on the implementation of Resolution 48-NQ/TW for 2011-2020 stage with a focus on:*

- The Government shall spend more time on collective discussion on draft laws and law proposals before they are submitted to the National Assembly. The Government needs to carefully consider and decide matters of policy nature or divergent opinions given by different ministries and central agencies.
- The Government shall closely instruct *the improvement and promulgation of normative legal documents*, and the consolidation of the two existing Laws on Promulgation of Normative Legal Documents (one at central level and the other at local level); assign the Ministry of Home Affairs in cooperating with the Ministry of Justice in studying the establishment of a body specializing in the drafting of normative legal documents directly under the Government or the Ministry of Justice. This body would be the main agency responsible

for “converting” policies proposed by ministries or central agencies and approved by the Government to put them into the Legislative Programs “*to legal norms*”.

- The Government shall instruct the development of *solutions to improve the law implementation efficiency*, the study of improvement of laws and regulations of the state management of the law implementation for the purpose of securing a consistency between the law implementation and the law making.

4.2. Proposals to the Politburo

- ***Proposal of the amendment and/or supplement to the 1992 Constitution with respect to the state and law.*** The actual implementation of Resolution 48-NQ/TW and Resolution 49-NQ/TW has shown that there have remained a lot of shortcomings in the organization and operation of state agencies in accordance with the 1992 Constitution (amended in 2001) in the context of the national socio-economic development. Meanwhile, a number of proper directions on the legal reform, the judicial reform and the public administrative reform are being restricted within the 1992 Constitution (amended in 2001), thereby resulting in the situation where the shortcomings haven’t been solved in an effective manner. Therefore, the Government proposes amendment and/or supplement to a number of major legal provisions relating to law and the organizational structure of the State in the 1992 Constitution, which are stated in the Report.
- ***Proposing the Politburo to issue its Conclusion on 5-year implementation of Resolution 48-NQ/TW,*** which covers the responsibility of central-level agencies of the Communist Party (the Office of the Central Communist Party, the Communist Party Committee of the National Assembly, the Communist Affairs Committee of the Government, the Communist Affairs Committee of the Supreme People’s Court, the Communist Affairs Committee of the Supreme People’s Procuracy and etc.), and local-level agencies of the Communist Party in leading the implementation of Resolution 48-NQ/TW; to renovate its mechanism on instructing and monitoring the implementation of the Resolution to overcome shortcomings found in the 5-year implementation of the Resolution.

- ***Proposing the Politburo to strengthen its instructing and reform its leading over the law drafting and the law implementation***, especially establishment of a Steering Committee on the implementation of Resolution 48-NQ/TW like the Steering Committee on the implementation of Resolution 49-NQ/TW. The Chairman of such a Steering Committee would be the Chairman of the National Assembly to ensure the efficiency and consistency of the two Resolutions in the law making, the law implementation and the judicial reform.
- ***Proposing to the Politburo to organize a Meeting of the Central Communist Party, term XI to discuss (i) strengthening of the Party's leadership over the building and improvement of a rule-of-law State; (ii) the amendment and/or supplement to the 1992 Constitution***
- ***Proposing to the Politburo to instruct the Communist Party Committee of the National Assembly:*** to continue to study reform of the law drafting process at the steps the National Assembly in charge of in the way of promoting the expertise and profession of the delegates to the National Assembly; enhancing the monitoring of the law implementation conducted by state agencies, especially topic-based monitoring of fields under the state management that are dealing with a lot of difficulty. The National Assembly should have solutions to reduce the legislative power given by the National Assembly to the Standing Committee of the National Assembly to help the Standing Committee perform adequately and properly its functions as a permanent body of the National Assembly during its intervals.

The above are the major contents of the Government's draft Report of preliminary review of the implementation plan on Resolution 48-NQ/TW.

**THE LEGISLATIVE PROGRAM FOR 2011 OF THE
NATIONAL ASSEMBLY AND ORIENTATIONS FOR THE LAW
MAKING AGENDA OF THE XIITH LEGISLATURE OF THE
NATIONAL ASSEMBLY (2007- 2011)**

Mr. ĐẶNG ĐÌNH LUYẾN
Director General of the Legal Department
Office of the National Assembly

The development and approval of the National Assembly's Legislative Program is an important stage in the process of drafting and promulgating legal normative documents, that is a foundation for relevant agencies and organizations to build up their own plans for policy analysis and research, practical survey and summing up, and elaboration of draft laws/ordinances for submitting to the Government and inspecting agency for comment, and to the Standing Committee of the National Assembly and the National Assembly for consideration and approval. During the process of developing and approving the legislative program, based on the Party's policies and guidelines and constitutional provisions as well as the requirements for State management, socio-economic development, national defense and security, and international integration, the Government, governmental agencies, relevant agencies/organizations, and National Assembly Deputies could submit to the Standing Committee of the National Assembly their proposals for the legislative program. The Legal Committee of the National Assembly shall preside over and coordinate with the Ethnic Council and other Committees of the National Assembly in inspecting the Government's proposed Legislative Program, proposals from other agencies/organizations/National Assembly Deputies regarding development of laws/ordinances. Based on the Government's proposal, proposals on law/ordinance development of other agencies/organizations/National Assembly Deputies and Inspection Report of the Legal Committee, the National Assembly's Standing Committee shall prepare Legislative Program scheme for submission to the National Assembly for decision. According to the 2008 Law on Promulgation of

Legal Normative Document, the National Assembly shall decide on the Legislative Program of the Legislature at the second session of each Legislature of the National Assembly, and decide the annual legislative program at the first meeting of the preceding year. After the approval of the Legislative Program, the National Assembly's Standing Committee shall be responsible to organize the implementation of the Legislative Program, assign the submitting agencies and the inspecting agencies, and provide instruction, supervise and urge the implementation of the Legislative Program. This paper will briefly present the implementation status of the Legislative Program of the XIIth National Assembly (2007-2011); the 2011 Legislative Program; and propose some recommendations for the implementation of the 2011 Legislative Program.

I- THE IMPLEMENTATION STATUS OF THE LEGISLATIVE PROGRAM OF THE XIIth NATIONAL ASSEMBLY (2007-2011)

1. The Legislative Program of the XIIth National Assembly

The Legislative Program of the XIIth National Assembly which was passed by the XIIth National Assembly at its 2nd session (November 2007) consists of 128 draft laws and ordinances, including 93 draft laws/ordinances in official program (83 bills and 10 draft ordinances) and 35 draft laws/ordinances in preparatory program, namely:

- 21 bills in the economic, financial and budget areas;
- 23 bills and 6 draft ordinances in state organization, administrative, civil, criminal and justice areas;
- 34 bills in cultural-information, educational-training, science-technology and environment fields
- 5 bills and 4 draft ordinances in the areas of national defense, security, social order and safety, and foreign affairs.

Among these draft laws/ordinances, there are around 40 draft laws/ordinances being moved from the Legislative Program of the XIth National Assembly. Most of these documents have been, to a certain extent, developed by the responsible agencies/organizations, the rest documents are related to issues having been regulated by legal documents

of the Government, Ministries, ministerial-agencies or upgraded from ordinance.

However, the XIIth legislature term is only 4 years with 8 sessions, each session usually prolong for one month. Practically, about 10 laws could be considered and approved at each session of the National Assembly. Hence, it is very important to effectively organize the implementation of the Legislative Program of the XIIth National Assembly.

2. The implementation of the Legislative Program of the XIIth National Assembly

a) The implementation of the 2007 Legislative Program

In 2007, the first year of the XIIth legislature, there were two sessions of the National Assembly which were held on July and November. At the first session in July 2007, the National Assembly concentrated on discussion and establishment of central state agencies, and election and ratification high-ranking positions in the State apparatus; no bill has been considered or approved. At the second session in November 2007, the National Assembly passed 8 laws, the Legislative Program of the XIIth National Assembly and the 2008 Legislative Program. In the end of 2007, one ordinance was approved by the National Assembly's Standing Committee.

b) The implementation of the 2008 Legislative Program

According to Resolution No. 11/2007/QH12 of the XIIth National Assembly dated 21 November, 2007 on the Legislative Program of the XIIth National Assembly and the 2008 Legislative Program, the 2008 Legislative Program consists of 54 draft laws/ordinances including 44 draft documents in the official program (36 bills and 8 draft ordinances) and 10 draft documents in the preparatory program. In the implementation of this Program, the Government and relevant agencies/organizations proposed to adjust the Program with proposal to withdraw 11 bills from the official program and supplement one bill, two draft ordinances and two draft resolutions of the National Assembly's Standing Committee to the official program.

In 2008, 19 laws and the 2009 Legislative Program were passed by the National Assembly, and 7 ordinances was approved by the National Assembly's Standing Committee

c) The implementation of the 2009 Legislative Program

The 2009 Legislative Program includes of 63 draft laws/ordinances with 40 documents in official program (35 bills and 5 draft ordinances) and 22 bills and one draft ordinance in preparatory program. Under the schedule, in 2009, the National Assembly and the National Assembly's Standing Committee would approve 29 bills, 05 draft ordinance and some draft ordinance inherited from the 2008 Program, and discuss 11 bills for approval at the first session of 2010.

Since early December 2008, the National Assembly's Standing Committee had organized the implementation of the 2009 Legislative Program. However, in the process of implementation, this Program had been proposed by the Government and relevant agencies/organizations to withdraw 10 bills from the official program.

In 2009, the National Assembly approved 18 laws and the 2010 Legislative Program, and the National Assembly's Standing Committee passed 10 ordinances.

d) The implementation of the 2010 Legislative Program

The 2010 Legislative Program consists of 31 bills and one draft ordinance in official program and 20 bills in preparatory program. The Program was adjusted as follows: the Government and relevant agencies/organizations proposed to add 4 bills and 2 draft resolutions of the National Assembly into the 2010 Legislative Program and withdraw 6 other bills.

By August 2010, the National Assembly passed 10 laws and the 2011 Legislative Program, and the National Assembly's Standing Committee passed 01 ordinance.

In general, relevant agencies/organizations have great effort in studying the practices, preparing the draft documents for submission to the competent agencies for consideration and comments. It should be noted that the annual legislative programs have always been adjusted,

for instance there were 5 times that the relevant agencies/organization proposed to adjust the 2008 Legislative Program, the 2009 and 2010 Legislative Programs also have many changes. Many bills have been proposed to withdraw from the Program without concrete explanation.... If this situation remains, it is difficult to effectively implement the 2010 Legislative Program as well as the Legislative Program of the XIIth National Assembly.

It could be drawn from the fact that there are many reasons, mostly subjective ones, for the late submission and poor quality of the draft laws/ordinances. Those reasons include: the legislative program schemes were not in conformity with the fact, did not adequately estimate the practical requirements; the responsible agencies were not resolute in considering and deciding the legislative programs as well as in implementing the programs; when preparing the legislative programs.

II. THE 2011 LEGISLATIVE PROGRAM

At the 7th session in June 2010, the National Assembly has passed the Resolution on the 2011 Legislative Program, adjustment of the 2010 Legislative program and supplement of the Legislative Program of the XIIth National Assembly with key contents as follows:

1. The Legislative Program of the XIIth National Assembly (2007-2011) shall be adjusted by adding the following bills:

- The Law on Amending and Supplementing number of Articles of the Law on Election of Deputies to the National Assembly and the Law on Election of Deputies to the People's Councils;
- The Law on People's Public Security Forces (amended).

2. The 2010 Legislative Program shall adjusted as follows:

- The draft Capital Law shall be moved from the list of bills to be approved at the 7th session to the list of bills to be discussed at the 8th session since it need more time for the Government to study and summarize the reality as well as to draft the bill.
- The draft Sea Law shall be removed from the list of bills to be approved at the 7th session because some issues should be further

studied including determination of baseline for measuring the width of the territorial waters, sea-economic development, etc.

- The draft Labour Code (amended), Law on Trade Union (amended), Law on Access to Information, Law on Public Investment shall be removed from the list of bills to be discussed at the 7th session because it is necessary to undertake more studies on some issues stipulated in the two drafts.
- The draft Security Law (amended) in the list of bills to be discussed at the 8th session shall be replaced by the draft Law on Amending and Supplementing a Number of Articles of the Security Law to be approved at the 8th session; the draft Law on Insurance Business (amended) in the list of bills to be discussed at the 8th session shall be replaced by the draft Law on Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Insurance Business to be approved at the 8th session for the reason that according to some recent researches, it is not necessary to conduct the comprehensive amendment of the two Laws since many provisions of the two Laws are still feasible and practical matching.
- The draft Law on Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Election of Deputies to the National Assembly and the Law on Election of Deputies to the People's Councils shall be added in the list of bills to be approved at the 8th session. This draft Law mainly focuses on some issues concerning agencies organizing the elections, techniques for organization of elections which will be used in the 2011 election of deputies to the National Assembly and the People's Councils
- The draft Law on Entry, Exit and Residence of Foreigners in Viet Nam shall be removed from the list of bills to be discussed at the 8th session since it needs to be carefully studied.

3. With regard to the 2011 Legislative Program:

Since 2011 is the last year of the XIIth legislature and the first year of the XIIIth legislature of the National Assembly, there should be three sessions of National Assembly being held, including the last session of

the XIIth National Assembly in March and two sessions of the XIIIth National Assembly in July and November. The 2011 legislative program is decided as follows:

3.1. At the 9th session of the XIIth National Assembly (tentatively being held in March 2011), the National Assembly plan to consider and approve 05 draft documents. In the last session of the XIIth legislature, since the main concentration is to summarize the operation of the National Assembly, the National Assembly's Standing Committee, the Ethnic Council, the Committees of the National Assembly and delegations of the National Assembly Deputies, the National Assembly will spend not much time for legislation work, only urgent, essential and well-prepared draft laws/ordinances could be put under its consideration and approval.

The bills are scheduled to be approved at the 9th session including:

- Law on Anti-human trafficking
- Law on Cryptography
- Law on Independent Audit
- Law on Amending and Supplementing a Number of Articles of the Civil Procedure Code
- Capital Law

3.2. At the first session of the XIIth National Assembly (tentatively being held in July 2011), the National Assembly will focus mainly on the state organizations, election and approval of high-ranking position in agencies of the National Assembly, the National President, the Government, the Supreme People's Court and the Supreme People's Procuracy. Hence, at this session, beside the Resolution on the 2012 Legislative Program shall be approved, only 2 bills are planned to be discussed including Law on Water Resources (amended) and Law on Tertiary Education.

3.3. At the 2nd session of the XIIIth National Assembly (tentatively being held in November 2011), the National Assembly will spend more time for the legislation work along with decision on state budget and questioning. At this session, it is scheduled for the National Assembly to approve the Resolution on the Legislative Program of the XIIIth National Assembly and 7 bills including 5 bills being discussed at the 8th

session of the XIIth National Assembly in November 2010 and 2 bills being discussed at the first session of the XIIIth National Assembly in July 2011. Simultaneously, the Government and the Viet Nam General Confederation of Labour shall submit to the National Assembly 9 bills for discussion. The draft documents planned to be submitted to the National Assembly for approval and discussion are as follows:

a) Draft documents shall be approved:

- Law on Archives
- Law on Complaints
- Law on Denunciations
- Law on Measurement
- Law on Cooperatives (amended)
- Law on Water Resources (amended)
- Law on Tertiary Education

b) Draft documents shall be discussed

- Law on Judicial Assessment
- Law on Handling of Administrative Violations
- Law on Price Management
- Law on Advertisement
- Labour Code (amended)
- Law on Trade Union (amended)
- Law on Deposit Insurance
- Law on Law Dissemination and Education
- Law on Tobacco Harm Prevention

3.4. Beside the above-mentioned Official Program, the 2011 Legislative Program sets out a Preparatory Program consisting of 14 draft laws/ordinances.

3.5. Some proposals/recommendations:

In order to effectively implement the 2011 Legislative Program, we would like to present our proposals/recommendations as follows:

- The agency/organization assigned to submit the draft law/ordinance should set up the Drafting Committee at the very early stage, clearly stipulate responsibilities of the agency taking lead in and the agencies participating in drafting law/ordinance; create mechanisms for mobilizing the participation of relevant agencies/organizations, experts and scientists in the drafting process; renew the process of consideration and giving comments on draft law/ordinance at the Government's meetings by allocating appropriate time for discussing the draft; organize symposiums/workshops/seminars on legislation. The submitting agencies and drafting agencies should closely coordinate with the National Assembly's Standing Committee, the Ethnic Council and Committees of the National Assembly in the law making process.
- The drafting agencies and the submitting agencies should develop a plan for ensuring the procedures, progress and quality of drafting; strictly implement provision on time for sending draft law/ordinance and relevant documents to the inspecting agency, the National Assembly's Standing Committee and the National Assembly.
- The Ethnic Council and Committee of the National Assembly should actively and closely coordinate with drafting agencies from the beginning of the drafting process; representatives from the standing body of the Ethnic Council and standing bodies of the Committees should involve in Drafting Committees; representative from specialized department of the inspecting agency should participate in Editing Team to discuss and agree on basic contents of the draft law/ordinance, thereby facilitating and improving quality of inspection. When inspecting the draft law/ordinance, it is necessary to carefully discuss on the contents and legislative techniques. The Inspection Report for submitting to the National Assembly's Standing Committee and the National Assembly must reflex clearly all the opinions and propose the contents that need amended and supplemented.
- Well implementing provisions of the Law on Promulgation of Legal Normative Documents concerning procedures for consideration and approval of laws at National Assembly's sessions, of ordinances at the meetings of the National Assembly' Standing Committees. Bills

on amending and supplementing a number of articles of existing laws or simple bills could be discussed and approved at only one session; the agencies assigned to submit and draft the bill should timely submit the bill to the National Assembly's Standing Committee for comments and coordinate with the inspecting agency in adjusting and completing the bill so that the bill could be submit to the National Assembly for discussion at the beginning of the session and be approved at the end of the session. With regard to other bills, the National Assembly should discuss and approve at two sessions: at the first session, the bill will be discussed in the full-sitting meeting and in group of National Assembly Deputies, the discussion should focus on the basic contents, the major controversial issues of the bill. The National Assembly's Standing Committee shall instruct the agency taking lead in inspection, agency submitting a draft law/resolution, the Legal Committee, Ministry of Justice and other relevant agencies to study and absorb the comments of the National Assembly deputies to adjust and complete the draft document for submission to the National Assembly for consideration and approval at the second session.

- The process of absorbing, adjusting and completing a bill for submission to the National Assembly should be improved to strengthen the role of inspecting agency and responsibility of the National Assembly's Standing Committee in ensuring the constitutionality, legality and uniformity of the draft document in the legal system; the delegations of National Assembly Deputies and National Assembly Deputies should spend adequate time for studying and giving comments on the draft document.
- Strengthening capacity of bodies responsible for drafting documents in ministries, and specialized departments of the Ethnic Council and Committees of the National Assembly. The drafting agencies, appraising agencies and inspecting agencies should set up plan for attracting the participation of experts and scientists in drafting, appraising, adjusting and completing draft document.
- The agencies taking lead in drafting the bills should allocate budget, ensure favorable conditions for practical survey and summarization, workshops/conferences, law drafting and consultation... Budget for

the law making funded by the National Assembly should be allocated immediately after the approval of the Legislative Program in order to timely assist the responsible agencies in developing draft laws/ordinances.

**LEGAL EMPOWERMENT TO
THE POOR –
STRENGTHENING ACCESS TO
JUSTICE**

Phiên 2

Co-chaired by:

**Mr. NGUYEN VAN HIEN
Standing Deputy Head of the National Steering Committee of
Judicial Reform**

And

Mr. JOHN HENDRA, UN Resident Coordinator in Viet Nam

LEGAL EMPOWERMENT IN VIET NAM

Mr. NICK BOOTH

Policy Advisor – Rule of Law and Access to Justice, UNDP Viet Nam

- **What is legal empowerment?**
- Started in late 1990s, following increasing debates about impact of traditional rule-of-law assistance
- Classic article – Stephen Golub’s 2003 Carnegie working paper *“Beyond Rule of Law Orthodoxy – The Legal Empowerment Alternative”*
- **Legal empowerment approach**
- Focuses on ensuring that laws benefiting the poor not only exist on paper, but also are implemented in practice
- Strengthens civil society, but wherever possible involves cooperation with government
- Grounded in grassroots, but aims to have impact on laws, institutions and policies
- A rights-based approach – works to offer concrete legal mechanisms for advancing rights of poor
- As much about poverty reduction as governance - should be mainstreamed with public health, gender, rural development, irrigation, education etc.

LEGAL EMPOWERMENT GOES GLOBAL – REPORT OF THE COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR

- Commission on Legal Empowerment of the Poor
- Established 2005
- Co-authored by former US Secretary of State Madeleine Albright and Peruvian economist Hernando de Soto

- 24 Commissioners (6 from Asia) included judges, parliamentarians, government officials, human rights activists and others from around the world.
- Final report delivered in June 2008
- Key features of the CLEP Report
- Affirms linkage between access to justice and poverty reduction
- Substantive agenda – ‘four pillars’ of LEP
- Implementation - a ‘bottom-up approach’, but as part of a ‘coalition for change’ with government
- Core UN role in taking agenda forward
- LEP and poverty reduction
- “4 billion people around the world are robbed of the chance to better their lives and climb out of poverty, because they are excluded from the rule of law [and] lack the protections and rights afforded by law”
- “Making poverty history cannot be accomplished through legal empowerment alone, but it is hard to see how it can be done without it”
- Access to Justice
- The “fundamental and enabling framework”
 - Including “legal identity”: registration (birth certificates etc.) as key to accessing services and enforcing rights
 - Broad access to legal advice – paralegals etc.
 - Assessing impact of laws on interests of poor
- Three other pillars: “domains of empowerment”
 - **Property rights – “access to assets”**
 - Title (equal security of title for men and women, ability to use property to raise assets, recognition of customary land rights esp. for indigenous people)
 - Access to forests, pastures, swampland, water resources
 - Focus on indigenous peoples, women
 - **Labour rights – “access to work”**
 - Insecurity of working conditions esp. in informal sector

- Women and indigenous peoples particularly affected
- **Business rights – “access to markets”**
 - Focus on household businesses: right to vend, workspace, basic infrastructure and services
 - Lack of legal protection increases vulnerability to corruption
- Implementing LEP
- “Bottom-up” approach “but requires political leadership – based on broad coalitions for change”
- Start with ‘contextual analysis’ to establish what reforms are most needed
- Inclusive and participatory approach
- The scope for LEP in Viet Nam
- Since *đổi mới* Viet Nam has built up comprehensive legal framework, and undertaken fundamental institutional reform of judicial agencies
- However, “the Vietnamese legal system in general, and in the field of human rights in particular, still contains inconsistencies and overlapping and conflicting at several points, leading to *difficulties, even misinterpretation in application and enforcement at the grass-roots level*. This is the *main obstacle to the development of the society and the exercise of human rights*” (Viet Nam National UPR report para. 72)
- Targetting LEP in VN
- Because it focuses on application and enforcement of laws at grass-roots level, LEP is a promising approach to reveal gaps and challenges in access to justice and protection of rights
- LEP work should be targeted to the legal needs of the poor, women and other disadvantaged groups
- UNDP-MOJ Partnership for LEP
- LEP is a core element of component “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights” under UNDP-MOJ project, and strongly related to component on strengthening implementation of laws
- UNDP-MOJ cooperation on LEP will have two main directions:

- Raising awareness about LEP and sharing research and experiences nationally and regionally on relevant issues through conferences, publications etc.
- Generating and disseminating new research on relevant topics, e.g. on access to justice, women and inheritance rights, implementation of food safety and environmental protection laws etc.

**ACCESS TO JUSTICE IN VIET NAM FROM PEOPLE'S
PERSPECTIVE (UPDATE – SURVEY OF 2010) PRELIMINARY
FINDINGS**

**Mr. NGUYỄN TIẾN LẬP
NHQUANG & Associates**

INTRODUCTION

- Background:
 - 2003/2004: First UNDP-sponsored survey on people's perception of access to justice in Vietnam.
- Direct interview 1000 people regarding:
 - *access to legal information*
 - *access to legal institutions and supporting institutions*
 - *educational, cultural and psychological aspects that influence access to justice, and*
 - *perception of ongoing legal reforms*
- Update survey of 2010 with same questionnaire, geographical areas and methodology.
- Legal institutions:
 - Court
 - Prosecutor
 - Police
 - Judgment Enforcement Agency (“JEA”)
 - People's Committee (“PC”)
 - State Inspector (“SI”)
 - Grassroots Reconciliation Group (“GRG”)
- Supporting institutions: Lawyer, Legal Aid Center (“LAC”), Political-Social Organizations, Press and Mass Media
- Six cities/provinces: Ha Noi, Thai Binh and Hoa Binh, Dak Lak, HCMC and Can Tho.

- 1000 questionnaire samples proportionally divided in accordance with population of provinces/cities:
 - *Ha Noi (urban):* 200
 - *HCMC (urban):* 250
 - *Can Tho (rural):* 100
 - *Thai Binh (rural):* 150
 - *Hoa Binh (mountainous):* 150
 - *Dak Lak (mountainous):* 150

By gender

According to 2009 Population Survey, females/males ratio is 50.5%/49.5%. The ratio of the Survey is 51.1%/48.8% respectively.

By ethnicity

Ethnic groups in Vietnam account for 16% of the population (according to 2009 Population Survey). For specific purposes of this Survey, higher rates of ethnic people were interviewed (25.1% of total interviewees).

By age

Disaggregation of interviewees by age groups is as follows:

By income

4 interviewees groups: “Very Poor”, “Poor”, “Middle Class” and “Rich” (“Very Poor” group defined per poverty line proposed by MOLISA in October, 2009).

By education

- *In general, people’s awareness of existing legal institutions has been increased and their perception toward access to justice has considerably and positively changed since 2003.*
- Awareness: People are aware of existence and functions of these institutions.
- Averaged awareness is 74.6% for 2010, increased from 62.3% of 2003.

- 3 major types of questions asked:
 - whether decisions made by the legal institution is regularly just and fair,
 - whether the legal institution regularly complies with the applicable laws in their operations, and/or
 - whether operations of the legal institution is efficient and effective and its role is important in protecting people’s rights?
- In 2003, 17% to 69.8% of respondents with affirmative positive answers
- In 2010, 34.2% to 82.0% of respondents with affirmative positive answers

People in rural areas seem to be more optimistic in their assessment of changes in the legal institutions over the last five years, rather than those in urban areas.

Rates of people with “positively changed” answers :

People have acknowledged improvements made by judicial institutions, however, these seem to be far behind the improvements made by administrative bodies.

- Rates of people perceiving “positive changes” in the below agencies over the last 5 years (%):
- Rates of people perceiving “substantial improvements” made by administrative reforms and judicial reforms in recent years (%):

Vulnerable groups remain disadvantaged in legal proceedings before legal protection institutions.

- Rates of people perceiving disadvantages suffered by vulnerable groups in accessing legal institutions:

It seems that the impact of legal aid operations remains limited compared with other supporting institutions (e.g lawyer).

- Awareness of LACs is lower compared with lawyer (36.9% of interviewed people aware of LACs while such rates is 75.3% for lawyer).

- More interviewed people from the “wealthy groups” have actually accessed LACs compared with those from the “poor groups”, (3.0% for Very poor, 5.5% for Poor, 6.0% for Middle class and 4.2% for Rich).
- 60.1% of interviewed people could not make judgment of changes in LACs over the last 5 years, (such rate is 30.9% for lawyer).
- Higher rate of people prepared to notify the competent authorities of a criminal act witnessed by them in 2010 compared with 2003 (60.0% and 48.1%, respectively)
- Reasons for people who are not ready to take such action are, (among others):
 - They feared authorities would not be able to protect them in case of repercussions (52.9%); and
 - They don’t trust the authorities to take adequate actions (14.0%).

PrPress, mass media and civil society associations play an increasingly important role in protecting people’s rights and people’s perception of these institutions have been highly positively changed over recent years.

Role of Press and Mass Media

Compared with all other institutions, a record of high rates of interviewees’ positive assessment:

- 91.3% of respondents answered that press and mass media play an “important” or “very important” role in protecting their own rights.
- 88.6% of them confirmed positive changes in their perception of this institution over the last five years.

Role of Civil Society Institutions

- 31.7% of interviewed people with membership in social and professional associations.
- 33.9% of them expressed that associations are “influential” or “very influential” in protecting member’s rights before governmental institutions
- 75% of members of associations acknowledged “positive changes” of associations over the last five years.

- Group of farmers and workers expressed that in cases of civil disputes they prefer “Asking the Head of the Village or Reconciliation Group for help”.

Compared with 2003, it seems that the rate of people with positive assessment of current legal reforms has been increased.

- 32.5% of interviewed people don't have any knowledge about current legal reforms (compared with 28.0% in 2003).
- However, 70.9% of people believed that legal reforms are important for their life (compared with 54.0% in 2003). This may be interpreted to mean that people have become more optimistic in their perception about the impact of legal reforms.

**RIGHT TO COUNSEL IN CRIMINAL PROCEDURE LAW AND
PRACTICES IN VIETNAM**

*Draft survey and research report of the Viet Nam Lawyers’
Association and UNDP under the framework of Project
“Strengthening Capacity of the Viet Nam Lawyers’ Association VLA”*

**Mr. NGUYỄN HÙNG QUANG
NHQUANG & Associates**

Two researches are commissioned with the sponsor of UNDP and the VLA, Project “Strengthening Capacity for the Vietnam Lawyers’ Association” (VLA)”

1. Research on “*Appointed Counsels in criminal procedure laws and practices in Vietnam*” for surveying the actual situation of appointed counsel and giving recommendations for improvement.
2. Research on the “*Right to Counsel in criminal procedure laws and practices in Vietnam*” for surveying shortcomings to be recovered in the Criminal Procedure Code with respect to the right to counsel and to make recommendations for improvement.

Field surveys were conducted in 2010

- Comparative studies of regulations in Vietnamese laws and those included in international conventions with Vietnam’s participation.
- The survey on the Right to Counsel was responded by 483 people and the Survey on Appointed Counsel had 414 respondents.
- Subjects of questionnaire survey are practicing lawyers and subjects of in-depth interviews include lawyers, judges, prosecutors, convicted persons or former prisoners.
- The Research Team conducted some seminars or discussions to collect various opinions for making questionnaires, research outline, draft report, etc.

1. Right to have counsel at one's option;
2. Right to adequate time to prepare for trials, including time to consult with counsels;
3. Right to confidential communication with counsels;
4. Right to counsel under legal aid;
5. The right to adjournment of proceedings for consulting counsels;
6. The right to self-defence;
7. The right to counsel as an act of protecting the accused's interests;
8. Right not to proceed with counsel being unqualified or in lack of diligence while the accused already has relevant counsels;
9. Right to counsel in all proceeding stages with respect to capital punishment.

Example 1:

International Standards

The accused has the right to access counsel of choice (limited where provided under legal aid) at all stages of the proceedings.

Vietnamese laws

The Constitution states that: "*The right to counsel of the accused is guaranteed. They can do self-defense or have someone defends for them*". This provision is guided by the Criminal Procedure Code in detail.

Example 2:

International Standards

The accused shall have the right to counsel at all stages of the proceedings where the accused is prosecuted with capital punishment.

Vietnamese laws

Pursuant to CPC, in case where the accused is charged by capital punishment as prescribed by the Criminal Code, if the accused or their lawful representatives do not have counsels, judicial bodies must request Bar Associations to request a lawyer office to appoint defense counsels

for such persons or request the Vietnam Fatherland Front Committees or their association members to appoint defense counsels for their individual members.

- The right to counsel is a constituent right of a right to a fair trial, with important nature, which is protected by international treaties and customary laws on human rights and the laws of Vietnam;
- Vietnamese laws had made advanced provisions protecting the right to counsel but their application has been inconsistent, which cause arbitrariness;
- In order to ensure proper right to counsel, it is a must to ensure its 9 constituent rights already recognised by international and Vietnamese laws as well as concurrently develop the lawyer staff;
- Judicial bodies have not paid attention to “*disseminating the right to counsel to arrestees and accused as provided by laws*”, such as providing them with books on criminal laws or criminal procedure laws;
- Facilities at temporary detention camps, custody centers should be upgraded so that counsel could communicate with their clients in privacy but the safety of lawyers, the arrestees, and the accused is still ensured;
- The right to counsel of choice must be ensured at all proceeding stages. The investigation stage is now still the most difficult one for people to exercise this right;
- It requires measures to force judicial bodies to appoint counsels through Bar Associations in mandatory cases. Bar Associations must have respective mechanism to appoint lawyers with publicity, transparency, ensuring lawyers’ independence;
- It is a must to innovate the compensation and payment mechanism that judicial bodies and legal aid bodies pay lawyers for counsel works in mandatory cases or legal aid cases. A low compensation and a complicated payment procedure also impact the quality and “*independence*” of the counsels.

LIST OF PAPERS AT THE SEVENTH LEGAL PARTNERSHIP FORUM - 2010

I. KEYNOTES TO BE PRESENTED AT THE LPF:

- Update on the Implementation of JRS: Review of the Judicial Reform from 2009 to date and major priorities till the end of 2010 - *presented by Mr. Nguyen Van Quyen, Deputy Chief of the Office of the Central Committee of the Communist Party, Head of the Secretariat for the National Steering Committee of Judicial Reform*
- Government Report on Preliminary Review of the implementation of Resolution 48-NQ/TW of the Politburo and recommendations on LSDS key directions for the period 2011-2020 - *presented by Mr. Le Hong Hanh, Director of Institute of Legal Research, MOJ.*
- Update on the Implementation of LSDS: The Legislative Program for year 2011 of the National Assembly and Orientations for the Law Making Agenda of the XIIth Legislature of the National Assembly (2007- 2011) – *presented by Mr. Dang Dinh Luyen, Director General of the Legal Department, Office of the National Assembly*
- Brief introduction on the Report of the Commission on Legal Empowerment for the Poor “Making the Law Work for Everyone” - *presented by Mr. Nicholas Booth, Policy Advisor on RoL and A2J, UNDP Viet Nam*
- Overview of Report on Access to Justice Update 2010 Survey commissioned by UNDP - *presented by Mr. Nguyen Tien Lap, NHQuang & Associates, Research Team Leader*
- Overview of Reports “Right to Counsel in Criminal Procedure Law and Practices in Viet Nam” commissioned by UNDP and VLA project – *presented by Mr. Nguyen Hung Quang, NHQuang & Associates, Research Team Leader*

I. REFERENCES (IN CD-rom):

- 06 Independent reports on the implementation of Resolution 48/NQ-TW

- Draft Report “Assessment on other administrative handling measures and recommendations for improvement in the Law on handling of administrative violations”
- The Report of the Commission on Legal Empowerment for the Poor: “Making the Law Work for Everyone” (Volume 1 + Volume 2), and
- Reports on the organisation and functioning of the justice system in China, Korea, Japan, Indonesia and Russia.
- Preliminary Findings on Access to Justice in Viet Nam from People’s Perspective (UPDATE – SURVEY of 2010) – Activity carried out by UNDP Viet Nam.

The 7th Legal Partnership Forum:

**Material of Project Strengthening Access to Justice and Protection
of Rights in Viet Nam**

Address: International Cooperation Department, Ministry of Justice,
60 Tran Phu street, Ha Noi

Tel/fax: 844-3734 0104 / 3734 5284

email: project58492.vn@undppartners.org