

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ BỜ BÊN THỨ BA, NĂM 2014
BỘ NGOẠI GIAO NHẬT BẢN

ĐÁNH GIÁ VỀ HỖ TRỢ CẢI CÁCH PHÁP CHẾ

THÁNG 2 NĂM 2015

Viện Nghiên cứu Mitsubishi

Lời nói đầu

Bản đánh giá này tóm tắt kết quả “Đánh giá về Hỗ trợ cải cách pháp chế” của Viện Nghiên cứu Mitsubishi, được thực hiện dưới sự phân công của Bộ Ngoại giao Nhật Bản vào năm 2014.

Bắt đầu vào năm 1954, Nguồn vốn viện trợ phát triển của chính phủ Nhật Bản (ODA) đã và đang đóng góp cho việc giải quyết các vấn đề xã hội mang tính quốc tế, cũng như cho sự thay đổi của thời đại và sự tăng trưởng của các nước đang phát triển. Hiện nay, cả trong nước và nước ngoài đều đang đòi hỏi việc viện trợ phải có được chất lượng tốt hơn, hiệu quả hơn. Với mục đích cải thiện cách quản lý vốn ODA cũng như đảm bảo được nghĩa vụ giải thích đối với nhân dân, Bộ Ngoại giao Nhật Bản đã và đang thực hiện đánh giá ODA hàng năm với trọng tâm là các chính sách cốt lõi và nhận sự đánh giá minh bạch, khách quan từ bên ngoài do bên thứ ba đảm nhiệm.

Bản điều tra đánh giá này đánh giá toàn bộ chính sách viện trợ của Nhật Bản liên quan đến hỗ trợ cải cách pháp chế, nhằm rút ra bài học và đưa ra các kiến nghị trở thành sự tham khảo cho việc lập ra các chính sách viện trợ liên quan đến việc hỗ trợ cải cách pháp chế của chính phủ Nhật Bản sau này. Ngoài ra, việc công bố rộng rãi kết quả đánh giá cũng phần nào giúp việc thực hiện trở nên thành công và hiệu quả cao hơn, cũng như làm tròn trách nhiệm giải thích với người dân.

Việc thực hiện đánh giá này được đảm nhận bởi giáo sư Yasunobu Sato – Khoa Nghiên cứu Văn hóa Tổng hợp – Trường Đại học Tokyo, ông cũng là người kiểm tra toàn bộ quá trình đánh giá. Cố vấn của ông là phó giáo sư Kuong Teilee - Trung tâm Nghiên cứu Hợp tác Giáo dục Quốc tế về Pháp chế - Trường Đại học Nagoya, với vị trí là nhà chuyên môn về hỗ trợ cải cách pháp chế, ông đã giúp đỡ rất nhiều từ khi bắt đầu quá trình tìm hiểu cho tới khi hoàn thành được bản báo cáo. Ngoài ra, trong quá trình điều tra cả ở trong nước và ngoài nước, chúng tôi xin chân thành cảm ơn sự hợp tác quý báu từ Bộ Pháp vụ, Bộ Ngoại giao, Cơ quan hợp tác quốc tế JICA, các bên liên quan đến việc thực hiện ODA cũng như cơ quan chính phủ ở những nước nhận hỗ trợ và các nhà tài trợ, các bên liên quan đến tổ chức phi chính phủ.

Cuối cùng, những ý kiến được viết tại bản báo cáo này được dựa vào những đánh giá sát sao của nhóm đánh giá, không dựa trên quan điểm hay lập trường của chính phủ Nhật Bản.

Tháng 2 năm 2015

Viện Nghiên cứu Mitsubishi

Chú ý: Bản Báo cáo Đánh giá bằng tiếng Việt này là bản tóm tắt của Báo cáo Đánh giá về Hỗ trợ Cải cách Pháp chế bằng tiếng Nhật.

ĐÁNH GIÁ VỀ HỖ TRỢ CẢI CÁCH PHÁP CHẾ (TÓM LƯỢC BẢN BÁO CÁO)

Người đánh giá (Nhóm đánh giá)

• Chủ nhiệm đánh giá

Giáo sư Yasunobu Sato (Khoa nghiên cứu văn hóa tổng hợp – Trường đại học Tokyo)

• Người góp ý

Phó giáo sư Kuong Teilee (Trung tâm Nghiên cứu hợp tác giáo dục quốc tế về pháp chế - Trường Đại học Nagoya)

• Bên tư vấn

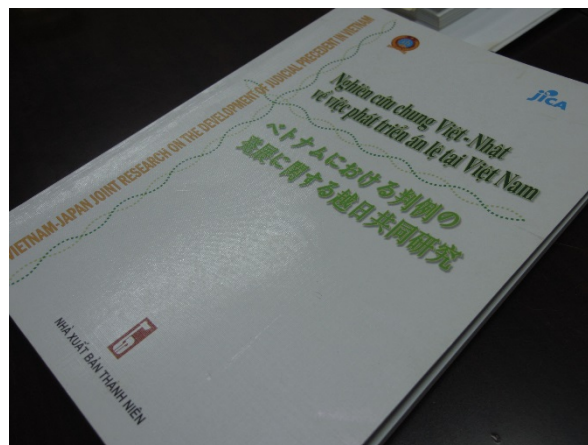
Viện Nghiên cứu Mitsubishi

Thời gian thực hiện đánh giá

Từ tháng 8 năm 2014 cho tới tháng 2 năm 2015

Nước thực hiện đánh giá

Việt Nam, Campuchia



Thành quả hỗ trợ cải cách pháp chế tại Việt Nam của JICA

Bối cảnh, mục đích và đối tượng của đánh giá

Việc hỗ trợ cải cách pháp chế ở các nước đang phát triển đang trở nên ngày càng cấp thiết. Do đó, “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” (lập ra tháng 4 năm 2009, sửa đổi vào tháng 5 năm 2013) đã được thiết lập tại Nhật Bản. Trong hoàn cảnh trên, bản đánh giá này đánh giá một cách tổng quát những thành tựu từ trước tới nay của việc hỗ trợ cải cách pháp chế, nhằm mục đích đưa ra được những kiến nghị cho việc thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế trở nên hiệu quả hơn trong thời gian tới. Bản đánh giá này lấy đối tượng chính là “Điều lệ ODA”, Phương hướng liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế nằm trong “Chính sách trung hạn của ODA”, và “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” (lập ra tháng 4 năm 2009, sửa đổi vào tháng 5 năm 2013).

Tổng hợp kết quả đánh giá (Tổng lược)

Từ quan điểm phát triển và quan điểm ngoại giao có thể đưa ra những đánh giá tương đối cao việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản.

● Quan điểm phát triển

(1) Tính hợp lý của chính sách

Tính hợp lý của chính sách được đánh giá thông qua năm quan điểm: Tính phù hợp với các vấn đề quốc tế ưu tiên; Tính phù hợp với các chính sách cấp cao của Nhật Bản; Vị trí trong các chính sách đối ngoại của Nhật Bản; Tính phù hợp với nhu cầu của nước nhận hỗ trợ; Tính ưu việt của Nhật Bản trong sự so sánh với các nước khác. Nhìn chung có thể đánh giá rằng tính hợp lý của các chính sách liên quan đến hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản đang được giữ vững. Đặc biệt là ở lĩnh vực hỗ trợ cải cách pháp chế, tính ưu việt trong sự so sánh của Nhật Bản với các nước khác được đánh giá cao.

(2) Tính hữu hiệu của kết quả

Có bốn trụ cột chính của hỗ trợ cải cách pháp chế là “cải cách nguyên tắc”, “tăng cường chức năng của các tổ chức áp dụng pháp luật”, “trao quyền năng pháp luật” và “đào tạo nhân lực”. Có thể nói rằng trong bất cứ mặt nào của bốn trụ cột này, những nỗ lực của Nhật Bản đều đã để lại những thành quả nhất định khi gắn chặt việc quản lý tốt và tính thượng tôn của pháp luật tại các nước là đối tượng đang được hỗ trợ. Tuy nhiên, thành quả của hỗ trợ cải cách pháp chế cần thời gian để phát huy hơn. Tại đây cũng phải nêu lên

những vấn đề như, cần có hơn nữa sự giám sát trong thời gian tới, hay việc tham nhũng trong tư pháp ảnh hưởng nghiêm trọng đến kết quả của hỗ trợ cải cách pháp chế.

(3) Tính hợp lý của quá trình thực hiện

Về tính hợp lý của quá trình thực hiện, có thể đánh giá cao ở các điểm như sự hợp tác hợp lý với các nước nhận hỗ trợ, việc phái cử những chuyên gia được chuẩn bị tốt kiến thức, và việc hỗ trợ cải cách pháp chế được thực hiện với chuyên môn cao. Tuy nhiên, có thể thấy còn nhiều vấn đề mà trọng tâm là việc liên kết với các nhà tài trợ khác.

●Quan điểm ngoại giao

Nhìn một cách tổng hợp thì việc hỗ trợ cải cách pháp chế có đóng góp lớn cho ngoại giao của Nhật Bản. Đặc biệt, việc hỗ trợ cải cách pháp chế là sự quan hệ mật thiết giữa con người với con người, từ đó có thể đánh giá cao việc hỗ trợ này về mặt sản sinh ra rất nhiều nhân lực trung tâm trong chính trị và kinh tế có quan hệ thân thiết hoặc có hiểu biết sâu sắc về Nhật Bản.

Kiến nghị

(1) Thiết lập cơ quan lập ra chính sách ở cấp cao nhất

Ở tầm cấp cao của chính phủ Nhật Bản, nên thiết lập một nơi nghiên cứu về hỗ trợ cải cách pháp chế, để cho quá trình sửa đổi, bổ sung “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” được thực hiện thường xuyên hơn, các phương án trong chính sách cũng cần phải được thực hiện tích cực.

(2) Thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế ở cấp có quyền quyết định chính sách

Song song với việc hỗ trợ ở cấp dưới như thường lệ, cũng cần phải thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế ở cấp có quyền quyết định chính sách.

(3) Thực hiện hỗ trợ giám sát quá trình áp dụng pháp luật

Trong khi thực hiện việc hỗ trợ cải cách pháp chế, việc tăng thêm hỗ trợ trong công tác thông tin đóng góp cho việc giám sát quá trình áp dụng pháp luật cũng rất có ích.

(4) Tăng cường hoạt động phổ cập việc tiếp cận với pháp luật và chế độ tư pháp

Thông qua các hoạt động thông cáo tích cực từ truyền thông của các nước nhận hỗ trợ, việc phổ biến luật và chế độ tư pháp tới những người dân của nước đó là việc làm không thể thiếu.

(5) Tăng cường liên kết với các nhà tài trợ và các cơ quan quốc tế khác

Có thể cho rằng, bằng cách chủ động đưa những hỗ trợ cải cách pháp chế của các nhà tài trợ thông qua việc sử dụng lợi thế của viện trợ Nhật Bản, sự hiện diện của sự hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản sẽ được nâng lên một cấp bậc mới.

(6) Thực hiện hỗ trợ ở cấp vận dụng hệ thống luật trong mối liên kết với tư nhân

Cần phải xây dựng một thể chế mà trong đó JICA giữ vị trí chính trong thực hiện hỗ trợ cải cách hệ thống pháp luật, nhưng lấy việc hợp tác với các cơ quan tư như Hội luật sư Nhật Bản làm trọng, để từ đó có thể tích cực phái cử các luật sư, và trong thời gian phái cử cũng có thể tạo được hệ thống hỗ trợ họ.

(7) Công khai một cách tích cực các tài liệu có được từ việc hỗ trợ cải cách pháp chế

Các tài liệu được soạn thảo ra từ việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản được đánh

giá rất cao bởi những người tham gia toạ đàm và giới luật ở nước nhận hỗ trợ. Việc công khai các tài liệu này một cách tích cực khiến cho việc tiếp cận chúng trở nên dễ dàng hơn, góp phần tăng cao hiệu quả của việc hỗ trợ.

Tuy nhiên, những bên liên quan trong hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản không chỉ bao gồm Bộ Ngoại giao hay JICA mà phạm vi rộng hơn là Bộ Pháp vụ, Bộ Kinh tế - Sản xuất, Bộ tài chính, Bộ Giáo dục đào tạo cũng như các bộ ban ngành khác, các nơi sản xuất, trường đại học, Hội luật sư, tổ chức phi chính phủ, v.v.. Do đó, bản đánh giá này, trước tiên đưa ra những kiến nghị trực tiếp cho Bộ Ngoại giao và JICA, rồi thêm vào đó, đối với các bên liên quan đến việc hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản.

Các kiến nghị đó như sau:

Bổ sung

(1) Mở rộng hệ thống ý thức về lợi ích cho các công ty Nhật Bản

(2) Phát triển nguồn nhân lực phù hợp với việc hỗ trợ cải cách pháp chế



Ảnh: Quang cảnh cuộc họp với Bộ Tư pháp Việt Nam (trái) và nhóm làm việc tại Cam-pu-chia (theo chương trình hợp tác kỹ thuật của JICA) (phải)

Mục lục

CHƯƠNG I PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ.....	6
1-1 Bối cảnh và mục tiêu của đánh giá	6
1-2 Đối tượng đánh giá.....	6
1-3 Phương pháp thực hiện đánh giá - Cơ cấu đánh giá	8
1-3-1 Phương pháp thực hiện đánh giá	8
1-3-2 Cơ cấu đánh giá	9
CHƯƠNG 2 TÓM TẮT ĐÁNH GIÁ VÀ KIẾN NGHỊ.....	10
2-1 Tóm tắt đánh giá.....	10
2-1-1 Tính hợp lý của chính sách.....	10
2-1-2 Tính hữu hiệu của kết quả	10
2-1-3 Tính hợp lý của quá trình thực hiện	12
2-1-4 Đánh giá nhìn từ quan điểm ngoại giao	13
2-2 Kiến nghị nhìn từ việc đánh giá	14
2-2-1 Kiến nghị.....	14
2-3 Kiến nghị dành cho các bên liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản.....	20

CHƯƠNG I PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ

1-1 Bối cảnh và mục tiêu của đánh giá

Vốn Hỗ trợ phát triển của chính phủ (ODA) là trụ cột trong các đóng góp của Nhật Bản cho quốc tế, nên việc sử dụng nó đòi hỏi cần phải có chất lượng tốt hơn và hiệu quả hơn. Vì thế việc đánh giá ODA ở Bộ Ngoại giao được tiến hành với mục tiêu thực hiện tốt công việc này. Hỗ trợ cải cách pháp chế ở Nhật Bản là song song với việc thúc đẩy sự nỗ lực tự thân của các nước đang phát triển dựa trên việc quản trị tốt (good governance), đồng thời hỗ trợ việc tạo ra những nền tảng không thể thiếu cho việc phát triển liên tục của các nước đang phát triển. Điều này cũng là điểm trọng yếu được nêu ra tại Phương hướng quan trọng trong hợp tác quốc tế của Bộ Ngoại giao.

Tại “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” được tóm tắt vào năm 2013, lần đầu tiên những quan điểm chủ yếu liên quan đến việc hỗ trợ cải cách pháp chế được thực hiện bởi Nhật Bản đã được nêu ra. Cùng với đó, 8 nước sau được lấy làm trung tâm cho hỗ trợ: Indonesia, Việt Nam, Myanmar, Mông Cổ, Campuchia, Lào, Uzbekistan và Bangladesh. Ngoài ra, các hỗ trợ sau này được dựa theo nhu cầu cũng như sự cần thiết tại các nước châu Á và châu Phi khác cũng sẽ được tiến hành.

Ngoài việc hỗ trợ cải cách pháp chế có từ trước như việc tăng cường chức năng của các tổ chức áp dụng pháp luật như tòa án, hoặc soạn thảo các văn bản luật căn bản như Luật Dân sự, dựa trên quan điểm tạo nên môi trường kinh doanh, gần đây hỗ trợ cải cách pháp chế cũng được thực hiện trên phạm vi rộng hơn bao gồm cả hỗ trợ cho thuế quan được thuận lợi hoặc thiết lập hệ thống chứng nhận căn bản.

Từ các điểm trên, ở bản đánh giá này, chúng tôi đưa ra đánh giá những thành quả đã đạt được đến nay của việc hỗ trợ cải cách pháp chế, và dựa vào phương hướng căn bản mới, đưa ra những kiến nghị làm sao để thực hiện việc hỗ trợ hiệu quả hơn từ nay về sau. Ngoài ra, chúng tôi cũng công khai kết quả đánh giá để thực hiện nghĩa vụ giải thích minh bạch tới công dân, cũng như thông báo về kết quả đánh giá đến các nước liên quan tới việc hỗ trợ.

1-2 Đối tượng đánh giá

Bản đánh giá này lấy đối tượng là chính sách ODA dành cho hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản, là một trong những vấn đề quan trọng trong chương trình hỗ trợ của Nhật Bản, đánh giá một cách tổng hợp dựa trên ba tiêu chí về phát triển, đó là Tính hợp lý của chính sách, Tính hữu hiệu của kết quả, và Tính hợp lý của quá trình thực hiện, và dựa trên cả quan điểm ngoại giao. Việc đánh giá dựa trên tiêu chuẩn của Cách đánh giá ODA - bản thứ 8, và tham khảo 5 tiêu chí đánh giá của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (OECD-DAC).

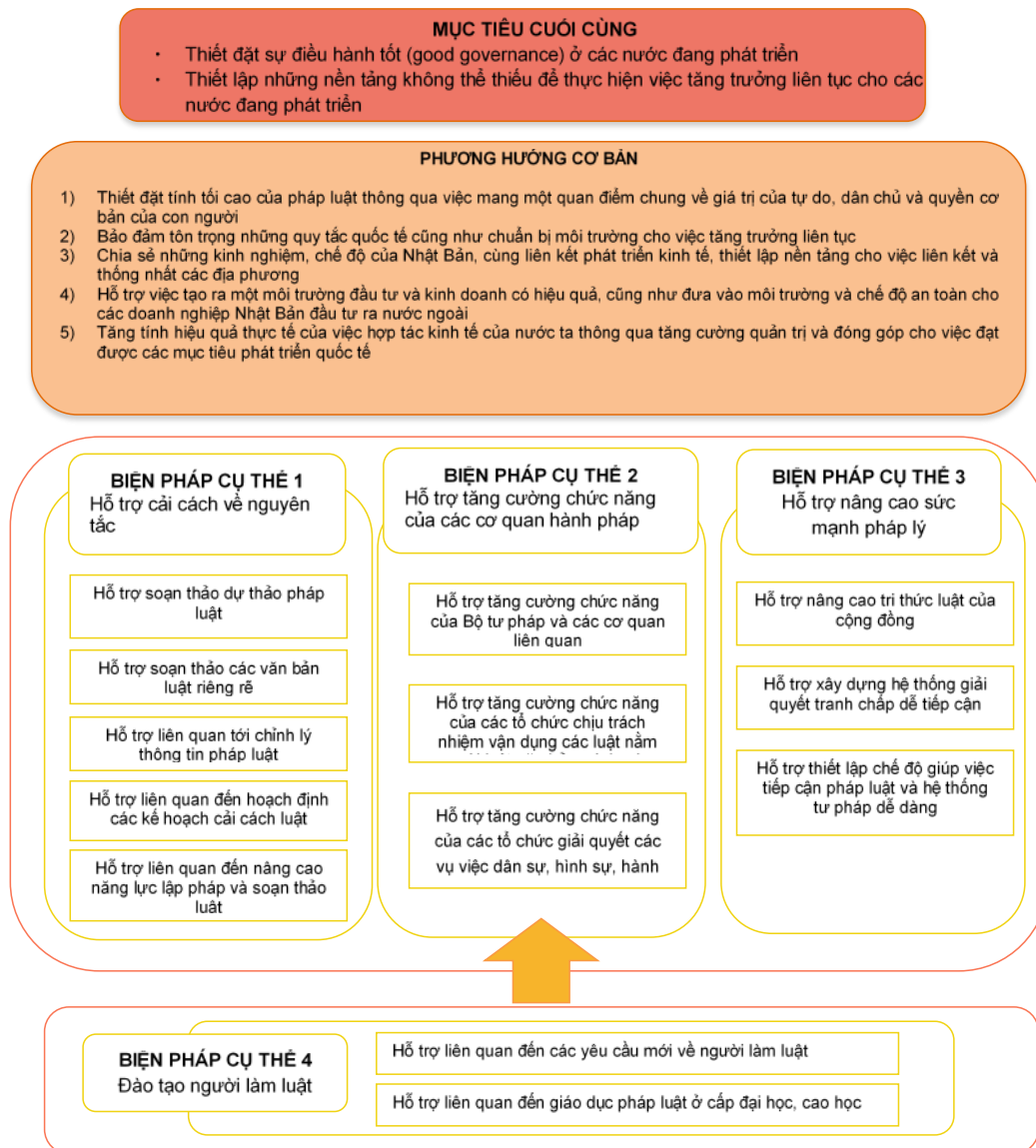
Việc hỗ trợ cải cách pháp chế ở trong bản báo cáo này được hiểu theo nghĩa căn cứ

từ Bản báo cáo nghiên cứu khảo sát quản lý của JICA như sau: “(Hỗ trợ cải cách hệ pháp chế có nghĩa là) hỗ trợ cho những nỗ lực của cải cách luật thực hiện tại các nước đang phát triển, không chỉ là hỗ trợ những dự thảo luật cụ thể và quá trình lập pháp, mà còn hỗ trợ cả việc cải cách các chế độ cho việc thực hiện và áp dụng luật (hỗ trợ cải cách pháp chế), và việc đào tạo nhân lực ngành luật theo đó.”¹ Cụ thể các hỗ trợ bao gồm những nội dung chính là xây dựng các bộ luật căn bản như Luật Dân sự và các luật kinh tế, cải thiện nghiệp vụ xét xử, đào tạo nguồn nhân lực ngành luật. Về các hỗ trợ liên quan tới đối tượng là tăng cường trị an hoặc hỗ trợ cảnh sát, hỗ trợ về thuế quan, thông quan, thông qua các cuộc phỏng vấn với những người liên quan. Tuy nhiên, có thể thấy rằng công việc này đang được thực hiện với thể chế và quan điểm khác với định nghĩa đã nêu trên, do đó bản báo cáo này không lấy làm đối tượng báo cáo.

Như đã nêu ở trên, văn bản về chính sách của hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản là “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” (lập ra tháng 4 năm 2009, sửa đổi vào tháng 5 năm 2013), nêu cụ thể về phương hướng hỗ trợ cải cách pháp chế. Ngoài ra, “Điều lệ ODA”, “Chính sách trung hạn của ODA”, phương hướng hỗ trợ nằm trong chính sách hỗ trợ cho từng nước khác nhau cũng nêu lên các chính sách liên quan đến hỗ trợ cải cách pháp chế. Thêm vào đó, ở trong Cơ quan hợp tác quốc tế - Cơ quan hành chính độc lập (JICA) cũng có phương hướng cho việc hỗ trợ cải cách pháp chế. Dựa trên đó, chúng tôi lấy đối tượng đánh giá chính là “Điều lệ ODA”, Phương hướng liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế nằm trong “Chính sách trung hạn của ODA” và “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” (lập ra tháng 4 năm 2009, sửa đổi vào tháng 5 năm 2013). Tuy nhiên, chúng tôi cũng bổ sung những điểm còn chưa sáng tỏ ở các văn bản trên từ những nguồn tài liệu khác, và cuối cùng là thiết lập một biểu đồ mục tiêu cũng như cách thức thực hiện đánh giá.

Thời gian đánh giá được tính từ năm 1996 khi việc hỗ trợ cải cách pháp chế thực sự được bắt đầu. Tuy nhiên, chúng tôi cũng lưu ý tới các điểm được thay đổi trong Điều lệ ODA năm 2003 - Chính sách cấp cao nhất của việc hỗ trợ cho nước ngoài của Nhật Bản. Ngoài ra, đây là lần đầu tiên bên thứ ba đánh giá đối tượng là hỗ trợ cải cách pháp chế nên chúng tôi cũng đã đánh giá một cách tương đối về cả những dự án được thực hiện trước năm 1996.

¹ Cơ quan hợp tác quốc tế - Pháp nhân hành chính độc lập “Bản báo cáo nghiên cứu khảo sát về hỗ trợ quản lý thực hiện bởi JICA – Xây dựng chế độ dân chủ, nâng cao chức năng hành chính và hỗ trợ cải cách luật” (2004)



Hình 1-1 Bản đồ mục tiêu

Nguồn: Nhóm đánh giá, dựa trên “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” (tháng 5 năm 2013)

1-3 Phương pháp thực hiện đánh giá - Cơ cấu đánh giá

1-3-1 Phương pháp thực hiện đánh giá

Bản đánh giá lấy đối tượng đánh giá là các chính sách của ODA về hỗ trợ cải cách pháp chế, đánh giá một cách tổng hợp theo quan điểm phát triển về Tính hợp lý của chính sách, Tính hữu hiệu của kết quả, và Tính hợp lý của quá trình thực hiện, và dựa trên cả quan điểm ngoại giao. Việc đánh giá cũng lấy tiêu chuẩn là Cách đánh giá ODA – Bản lần thứ 8, và tham khảo 5 tiêu chí đánh giá của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (OECD-DAC).

1-3-2 Cơ cấu đánh giá

Khi thực hiện đánh giá, trước tiên chúng tôi xây dựng cơ cấu để đánh giá bao gồm quan điểm đánh giá, điều mục đánh giá và chỉ số đánh giá.

CHƯƠNG 2 TÓM TẮT ĐÁNH GIÁ VÀ KIẾN NGHỊ

2-1 Tóm tắt đánh giá

2-1-1 Tính hợp lý của chính sách

Tính hợp lý của chính sách được đánh giá thông qua năm quan điểm: Tính hợp lý với các vấn đề quốc tế được ưu tiên, Tính hợp lý với các chính sách cấp cao của Nhật Bản, Vị trí tương quan trong chính sách đối ngoại của Nhật Bản, Tính phù hợp với nhu cầu của nước đối tác, Tính ưu việt của Nhật Bản khi so sánh với các nước khác. Nhóm nghiên cứu đánh giá rằng xét một cách tổng thể thì tính hợp lý của chính sách liên quan đến hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản được đảm bảo.

Đặc biệt là, việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản được dựa trên hợp tác về kỹ năng với nền tảng là việc cử đi các chuyên gia pháp luật dài hạn được đánh giá rất cao về sự ưu việt so với các nước khác khi lấy trọng tâm là nước nhận hỗ trợ. Chính sách hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản đã được xác định là đủ phù hợp với Điều lệ ODA hay Chính sách trung hạn của ODA cũng như với chính sách ngoại giao. Ngoài ra cũng có thể đánh giá nó phù hợp với xu hướng của viện trợ quốc tế với mục tiêu là cải thiện quản lý và đạt được Mục tiêu Thiên niên kỷ (MDGs). Hơn nữa còn có thể đánh giá là, việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản được dựa vào nhu cầu của các nước đối tác, ví dụ như ở các nước được thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản, sự cấp bách phải cải cách pháp chế nhằm cải cách tư pháp, kinh tế thị trường hóa, hoạt động kinh tế được ghi rõ ở trong các bản kế hoạch phát triển.

2-1-2 Tính hữu hiệu của kết quả

Bốn trụ cột chính của hỗ trợ cải cách pháp chế là cải cách nguyên tắc, tăng cường chức năng của các tổ chức áp dụng pháp luật, trao quyền năng pháp luật và đào tạo nhân lực. Có thể nói rằng trong bất cứ mặt nào của bốn trụ cột này, những nỗ lực của Nhật Bản đã để lại một số thành quả nhất định khi gắn chặt việc quản lý tốt và tính thượng tôn của pháp luật tại các nước là đối tượng hỗ trợ. Đặc biệt là về việc hỗ trợ soạn dự thảo và đào tạo nhân lực, vì việc này có kết quả đầu ra là các dự luật được thực hiện và số lượng sinh viên tốt nghiệp, cũng như các hoạt động của các sinh viên này, nên có thể nhìn nhận thấy dễ dàng thành quả của nó. Hai trụ cột còn lại của việc hỗ trợ cũng có được những dấu hiệu từ việc tổ chức các tọa đàm.

Tuy nhiên, khó có một cơ sở khách quan cho việc nhận được một hiệu quả gì từ kết quả tổng hợp các sản phẩm này. Đối với hỗ trợ cải cách pháp chế, cần có thời gian kể từ khi việc hỗ trợ được thực hiện cho tới khi kết quả của nó được vận hành hiệu quả trong tư pháp và hành chính pháp vụ.

Về việc hỗ trợ cải cách các nguyên tắc, vì các luật đặc biệt có phạm vi đối tượng hẹp như cải cách luật kinh tế gắn bó mật thiết với thực tiễn, nên kết quả của việc hỗ trợ được biểu hiện ra dễ hơn thông qua cải thiện hiệu suất nghiệp vụ. Ngược lại, khi hỗ trợ

các luật căn bản như luật Dân sự hay Tố tụng dân sự, phần lớn mục tiêu là cải cách căn bản của luật, cần tốn thời gian để các biến đổi về khái niệm thực chất của luật và theo đó là thực tế nghiệp vụ tư pháp, hơn nữa là cải biến xã hội và biến đổi trong ý thức của con người được biểu hiện ra ngoài. Mặc dù đây là việc cần nhiều thời gian nhưng là sự nghiệp có sức ảnh hưởng cũng như tính lịch sử lớn.

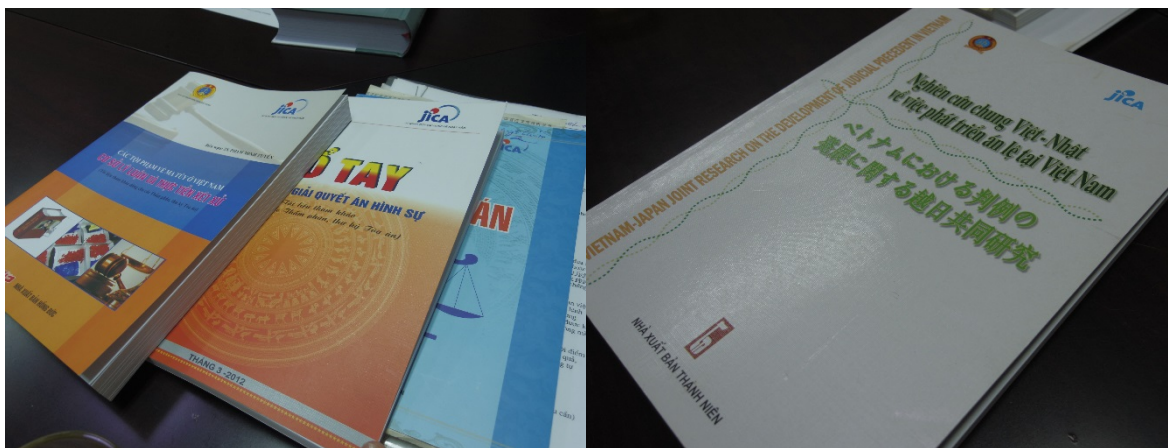
Tiếp theo là về tăng cường chức năng của các tổ chức áp dụng pháp luật. Việc này có tiền đề là, việc hỗ trợ cải cách các nguyên tắc phải đã được thực hiện hoàn chỉnh, chỉ còn chờ đợi các dấu hiệu của kết quả. Để việc áp dụng pháp luật được soạn ra một cách đúng đắn trên thực tế, việc lý giải pháp luật của các cơ quan liên quan phải đồng bộ và tính hợp lý giữa các văn bản luật phải tồn tại ổn định. Về vấn đề này có lẽ Nhật Bản vẫn cần nhiều nỗ lực hơn. Việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản chủ yếu được thực hiện dựa vào đối thoại với các cơ quan đối tác được thiết đặt quan hệ từ trước đó. Trong trường hợp cơ quan đối tác trực tiếp là tòa án hoặc cơ quan kiểm sát, việc cải thiện nghiệp vụ xét xử sẽ được ghi nhận. Nhưng việc khi áp dụng pháp luật liên quan đến rất nhiều cơ quan ngoài cơ quan đối tác. Nếu không thể khiến các cơ quan này cũng hoạt động thì việc cải cách áp dụng pháp luật sẽ trở nên rất khó khăn.

Thứ ba là về trao quyền năng pháp luật (legal empowerment)² thì hiệu quả còn hạn chế. Nhật Bản thực hiện hỗ trợ thông qua rất nhiều tổ chức. Có thể thừa nhận một số cống hiến nhất định trong việc thúc đẩy giải quyết tranh chấp bằng phương thức đơn giản thông qua thiết lập hệ thống hòa giải. Mặt khác, về những nỗ lực hướng đến việc nâng cao mức tiếp cận với nền tư pháp của nhân dân, mặc dù việc hỗ trợ pháp lý thông qua Hội luật sư cũng đã được thực hiện, nhưng hầu như chưa thể thừa nhận bất cứ thành quả thực chất nào từ việc hỗ trợ bảo vệ quyền lợi ở mức căn bản.

Trong bốn trụ cột của việc hỗ trợ, đào tạo nhân lực là việc có tính thiết thực nhất, đóng góp cho việc cải thiện trực tiếp tình trạng chưa phát triển của đào tạo luật học, cũng như tình trạng thiếu nhân lực về luật kéo dài ở các nước nhận hỗ trợ từ Nhật Bản.

Cuối cùng khi nhắc đến vấn đề liên quan đến toàn bộ việc hỗ trợ, có tồn tại vấn đề về tình trạng bê bối trong ngành tư pháp. Ở các nước là đối tượng nhận hỗ trợ, có nhiều nước kể từ khi chế độ tư pháp được cận đại hóa mới trải qua một thời gian ngắn, nên vấn đề thiếu trong sạch vẫn là vấn đề nghiêm trọng. Ở trong tình trạng thiếu trong sạch còn phổ biến, ngân quỹ được sử dụng mà không liên quan đến việc tính hợp pháp của các phán quyết hay là hiệu quả của tổ chức, vì vậy khó có thể nhìn ra hiệu quả của việc cải cách pháp chế. Trong thời gian tới, nhằm hướng tới việc tối đa hóa hiệu quả và ảnh hưởng của hỗ trợ cải cách pháp chế, cần phải coi việc loại bỏ tình trạng tham ô ở các nước được hỗ trợ là yếu tố quan trọng.

² Trao quyền năng pháp luật có nghĩa là làm cho các chủ thể có hiểu biết về pháp luật và hệ thống tư pháp để có thể hoạt động dựa theo lý trí của mình, và khi lợi ích của mình bị xâm hại thì có khả năng dựa vào sự cứu trợ của hệ thống tư pháp để yêu cầu được cứu trợ.



Ảnh: Thành quả hỗ trợ cải cách pháp chế tại Việt Nam của JICA

2-1-3 Tính hợp lý của quá trình thực hiện

Về tính hợp lý của quá trình thực hiện, có thể đánh giá cao ở các điểm như có sự hợp tác hợp lý với các nước nhận hỗ trợ, phái cử những chuyên gia được chuẩn bị tốt kiến thức, và việc hỗ trợ cải cách pháp chế được thực hiện với chuyên môn cao.

Tuy nhiên, nếu nhìn từ tính hợp lý của quá trình thực hiện thì cũng có nhiều vấn đề hiện đã được thấy rõ. Điểm đầu tiên là cần cải thiện việc tiếp nhận và tiếp cận những vấn đề đặc biệt. Cụ thể là, trong những điểm được nêu trong Điều lệ ODA và Chính sách trung hạn của ODA, việc tiếp cận tới “Thực hiện việc lập dự án và trợ giúp việc Tự nỗ lực của các nước đang phát triển và vấn đề còn đang nghiêm trọng là Xóa đói giảm nghèo”, “Cải thiện việc quản lý hướng đến thực hiện bảo đảm sự an toàn cho con người”, và “Bảo đảm quyền lợi của tầng lớp còn khó khăn dựa trên sự bình đẳng theo pháp luật liên quan đến xóa đói giảm nghèo” cần phải được thực hiện tích cực, ngay cả trong khi hỗ trợ cải cách pháp chế.

Hơn nữa, mặc dù có thể đánh giá là so với những lĩnh vực khác thì việc liên kết với các nhà tài trợ và cơ quan quốc tế cũng được thực hiện ở một mức nhất định, nhưng ở trong lĩnh vực hỗ trợ cải cách pháp chế, sự điều chỉnh giữa các nhà tài trợ là rất quan trọng, nên vẫn cần thiết phải liên kết một cách tích cực hơn nữa. Thêm vào đó, cũng cần chỉ ra rằng phải thực hiện tích cực hơn nữa việc liên kết với các nhà tài trợ có bao gồm cả nguồn vốn của Nhật Bản.

Về thể chế thực thi, về sau khi tiếp tục thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế, cũng cần giải quyết việc hỗ trợ từ phía sau lấy trung tâm là các cơ quan liên quan đến luật sư và vấn đề về lương.

Cuối cùng, trong hỗ trợ cải cách pháp chế, đã gần đến thời điểm quan trọng là thực hiện hỗ trợ áp dụng pháp luật một cách toàn diện, bắt đầu từ những luật đã thực hiện hỗ trợ soạn thảo ra. Do đó, hiện cũng tồn tại một vấn đề là cần xây dựng một thể chế giám sát để xác định được tình trạng việc áp dụng pháp luật đạt đến bước nào của các hạng cấp hỗ trợ cải cách pháp chế.

Những vấn đề này xuất hiện không phải dựa trên cách đánh giá phủ nhận tính hợp lý

của quá trình thực hiện. Việc hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản đã có lịch sử thực hiện tại các nước trên dưới 20 năm, nên đã rút ra rất nhiều bài học, và từ nền tảng là việc hỗ trợ soạn thảo luật và đào tạo nhân lực, hiện đang chuyển sang lấy nền tảng là thực hiện áp dụng pháp luật và giải quyết tranh chấp. Trong hoàn cảnh đó những nội dung được nêu trên nhằm mục đích nâng cao hiệu quả của việc hỗ trợ. Từ đó, trên quan điểm của tính hợp lý của quá trình thực hiện, có thể đánh giá việc thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế cho đến thời điểm hiện nay đã là hợp lý ở một mức độ nhất định.



Ảnh: Cảnh nhóm làm việc (trái) và cảnh hội thảo với RAJP (phải)

2-1-4 Đánh giá nhìn từ quan điểm ngoại giao

Nhìn một cách tổng hợp thì việc hỗ trợ cải cách pháp chế có đóng góp lớn cho ngoại giao của Nhật Bản. Hỗ trợ cải cách pháp chế có một đặc điểm là mối quan hệ giao lưu mật thiết giữa con người và con người. Thông qua việc hỗ trợ này, xuất hiện rất nhiều người làm trong cấp hành chính hoặc kinh tế ở cấp trung tâm biết về Nhật Bản hoặc thân thiết với Nhật Bản. Đây là điều đã được nêu lên ở Hội nghị liên cấp và Hội nghị từng ngành ở cấp đầu não, cống hiến cho việc nâng cao quan hệ giữa hai nước. Hơn nữa, việc cải cách pháp chế là một yếu tố quan trọng trong chuẩn bị cơ sở hạ tầng cho môi trường đầu tư, hỗ trợ cải cách pháp chế sẽ thúc đẩy việc đầu tư của các doanh nghiệp vào các nước nhận hỗ trợ. Thêm vào đó, kết quả của việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản cũng được ghi nhận bởi các bên tài trợ khác và sự hiện diện của Nhật Bản trong các việc liên quan đến hỗ trợ cũng đang nâng cao. Nhìn về tổng thể, hỗ trợ cải cách pháp chế đang đóng góp cho việc làm sâu đậm hơn quan hệ giữa hai nước về chính trị, xã hội, kinh tế, kĩ thuật, cũng như nâng cao sự hiện diện mang tính quốc tế và tồn tại sức mạnh mềm của Nhật Bản.

2-2 Kiến nghị nhìn từ việc đánh giá

2-2-1 Kiến nghị

Dưới đây chúng tôi xin nêu ra những kiến nghị dựa trên đánh giá về việc hỗ trợ. Hỗ trợ cải cách pháp chế đã đi từ bước chuẩn bị về chế độ căn bản liên quan đến luật (như hỗ trợ soạn thảo và hỗ trợ tư pháp) đến bước hỗ trợ vận hành đúng theo những mục tiêu ban đầu thông qua vận dụng, áp dụng trong thực tế của con người và thông qua tư pháp. Có nghĩa là, một khi hiện thực hóa tính thượng tôn của pháp luật và bảo hộ sự an toàn của con người là mục tiêu cuối cùng của hỗ trợ cải cách pháp chế, thì cần phải tăng cường hỗ trợ tiếp cận đến nền tư pháp dựa trên phương pháp trợ giúp theo cách quy nạp và từ phía sau. Từ quan điểm này, khi thực hiện những kiến nghị dưới đây, trên quan hệ tin tưởng với nước nhận hỗ trợ cho đến nay, tùy vào từng trường hợp phải cần nhắc nhở cẩn thận thể chế chính trị và tình hình cải cách pháp chế của từng nước nhận hỗ trợ, lấy nền tảng là quan điểm về xã hội có luật pháp, con người có luật pháp, cũng như nhận thức khi nghiên cứu từng quốc gia, để tùy vào mức độ cần thiết mà phải thảo luận với các bên liên quan như chính phủ nước nhận hỗ trợ, các cơ quan tư pháp, cơ quan quốc tế liên quan, NGO, doanh nghiệp hay các trường đại học.

(1) Thiết lập cơ quan lập ra chính sách ở cấp cao nhất

Như đã viết ở trong bản đánh giá này, hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản được đánh giá cao so với hỗ trợ thực hiện bởi các nước khác, và cũng được đánh giá cao trong việc đóng góp vào kết quả ngoại giao. Ngoài ra, kết quả tác động của hỗ trợ cải cách pháp chế, trong tương lai, khi được thể hiện ra, không phải chỉ là mang lại lợi ích cho chính phủ, mà còn đem lại lợi ích cho các công ty Nhật Bản cũng như các công ty nước ngoài, chính phủ các nước láng giềng, v.v.. Thêm vào đó, khi nhìn nhận rằng việc này cũng đóng góp cho các trụ cột của hợp tác quốc tế của Nhật Bản - bao gồm bảo đảm an toàn cho con người và xác lập tính thượng tôn của pháp luật, thì việc mở rộng việc hỗ trợ cải cách pháp chế cả về chiến lược và chính sách, cũng như phổ cập kết quả của nó và phổ biến ảnh hưởng của nó cũng có ý nghĩa trong chính sách đối ngoại của Nhật Bản.

Để có thể ý thức được sâu sắc hơn kế hoạch mang tính chính sách này, ở cấp cao trong chính phủ Nhật Bản cần thực hiện nghiên cứu cải cách “Phương hướng cơ bản liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế” và việc hỗ trợ cải cách pháp chế thường xuyên, và xây dựng một nơi lập ra các chính sách một cách tích cực. Quan trọng là, cần thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế một cách tích cực và từ trên xuống dưới bởi những người liên quan trong khu vực công - tư kết hợp trên cương vị của mình bằng chính sách ở cấp độ cao (như trong chính phủ). Hiện nay, đã có rất nhiều nền tảng có khả năng hoạt động như “Hội liên hiệp hỗ trợ cải cách luật” hay “Hội nghị chiến lược về hợp tác kinh tế và cơ sở hạ tầng”, “Hỗ trợ doanh nghiệp Nhật Bản liên quan tới pháp luật quốc tế”, nên với việc hoạt hóa những nền tảng này, chúng ta sẽ nghiên cứu được ở mức độ cao

hơn.

Thông qua việc thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế đồng thời với việc liên kết với những người liên quan trong khu vực công – tư kết hợp, việc hỗ trợ cải cách pháp chế sẽ được thực hiện dựa trên liên kết nhanh chóng và linh hoạt, kết quả của ODA cũng được nâng cao³ và góp phần lớn cho quan hệ ngoại giao của Nhật Bản.

(2) Thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế ở cấp có quyền quyết định chính sách

Việc hỗ trợ cải cách pháp chế cho đến nay của Nhật Bản đã lấy trọng tâm đối tượng là các cơ quan trực tiếp thực hiện cải cách pháp chế, tiêu biểu là Bộ tư pháp của Việt Nam hay Bộ tư pháp của Campuchia, tức là còn ở mức độ cơ quan thực hiện. Việc hỗ trợ cải cách pháp chế ở mức độ các cơ quan thực hiện như vậy đương nhiên sẽ hỗ trợ cho xây dựng luật pháp cơ bản của mỗi nước, cũng như đào tạo nguồn nhân lực làm luật, thông qua đó đóng góp cho việc xây dựng một thể chế chính trị dựa trên tinh thần thượng tôn pháp luật. Hỗ trợ cải cách pháp chế ở cấp độ cơ quan thực hiện rất quan trọng kể cả từ nay về sau, khi nhìn từ quan điểm cần gắn chặt tính thượng tôn pháp luật vào các nước nhận hỗ trợ.

Tuy nhiên, như bản đánh giá này đã chỉ ra, để hiệu quả của việc hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản được biểu hiện ra rõ ràng, có một số vấn đề còn tồn tại. Trước khi thực hiện một dự án và trong quá trình thực hiện, cần phải đối thoại liên tục với các cơ quan có thẩm quyền quyết định chính sách ở các nước trên về kết quả mong đợi có được của hỗ trợ cải cách pháp chế. Đặc biệt trong việc hỗ trợ soạn thảo dự luật, việc đưa vào các khái niệm mới cần phải được giải thích cẩn thận và nghị luận rõ ràng, không chỉ là đối với những người đối tác của việc hỗ trợ, mà còn đối với những người quyết định chính sách, để nó được hiểu đầy đủ và được giữ gìn trong tương lai.

Ngoài ra, vấn đề tham nhũng trong tư pháp là ngăn cản lớn nhất tới hiệu quả của hỗ trợ cải cách pháp chế. Thêm vào thực trạng này, nếu suy nghĩ rằng bắt đầu từ Điều lệ ODA, Nhật Bản đã hướng tới việc loại bỏ tham nhũng và hối lộ như một chính sách hỗ trợ nước ngoài của Nhật Bản, thì ở trong phạm vi hỗ trợ cải cách pháp chế, cũng không thể thiếu một chính sách nào đó nhằm đối phó với tham nhũng và hối lộ⁴. Thêm nữa, từ quan điểm cải thiện quản trị, “Bảo hộ an toàn cho con người” và “Giới” - những mục tiêu mà Điều lệ ODA và Chính sách trung hạn của ODA hướng tới, thì việc đảm bảo lợi ích cho con người của các nước là đối tượng hỗ trợ của hỗ trợ cải cách pháp chế là rất cần thiết. Khi nhìn vào tình hình này, có thể thấy rằng thêm vào việc hỗ trợ ở mức độ các cơ quan thực hiện, cũng cần thực hiện thêm hỗ trợ cải cách pháp chế tại các cơ quan có

³ Ví dụ như, ở Nhật Bản Bộ ngoại vụ thực hiện hỗ trợ giữa hai nước, Bộ tài chính thực hiện hỗ trợ (cung cấp tài chính) cho cơ quan phát triển tín dụng...nên việc hỗ trợ liên quan đến rất nhiều bộ ngành. Thông qua việc thảo luận tại cấp cao về hỗ trợ cải cách pháp chế, các bộ ngành sẽ liên kết với nhau và việc thực hiện hỗ trợ sẽ hiệu quả hơn.

⁴ Ở các cơ quan như JICA thực tế đã có nhiều nỗ lực nhằm ngăn chặn việc tham nhũng, nhưng việc nỗ lực ngăn chặn tham nhũng hơn nữa ở phạm vi hỗ trợ cải cách chế độ luật sẽ thúc đẩy hiệu quả của chính việc hỗ trợ cải cách chế độ luật.

quyền quyết định chính sách.

Ví dụ, có thể nghĩ tới việc công khai án lệ như một hình thức chống tham nhũng. Bằng việc công khai án lệ, việc minh bạch xét xử tư pháp thực hiện trước tiên bởi các thẩm phán sẽ được tăng cường, và tính thượng tôn của pháp luật cũng được đẩy mạnh. Cách làm này yêu cầu phải hỗ trợ và tiến hành việc soạn thảo luật ở các cơ quan cấp thực hiện, nhưng trên thực tế, thì cũng rất có thể có sự chống đối từ phía quyền lực liên quan đến tham nhũng, nên việc tiếp cận từ các cơ quan thực hiện có thể là không thể thực hiện trên thực tế. Vì vậy, có thể sử dụng cách tiếp cận từ phía trung tâm của quyền lực chính trị, hỗ trợ thực hiện các chính sách liên quan đến chống tham nhũng theo hướng từ trên xuống dưới trong tư pháp, để loại trừ được tham nhũng tại các cơ quan thực hiện. Không chỉ dừng lại ở ví dụ này, việc tiếp cận đến các cơ quan có quyền quyết định chính sách cũng đóng góp vào việc thể hiện ra các kết quả của hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản, khi mà thành quả của nó gắn liền vào các cơ quan ở cấp thực hiện.

Bằng việc tiếp cận quyền lực chính trị trung tâm, cũng có thể có lo ngại chúng ta sẽ mất đi vị trí trung lập trong viện trợ. Tuy nhiên, cho dù thực hiện tiếp cận ở một mức độ nhất định các cơ quan ở cấp có quyền quyết định chính sách, việc đưa ra các kiến nghị phù hợp dựa vào sự tin tưởng lâu dài của nước đối tác đối với Nhật Bản là rất quan trọng, với tư cách là một nhiệm vụ của Nhật Bản đối với các ảnh hưởng tạo ra bởi việc hỗ trợ cải cách pháp chế cho tới nay. Thêm vào đó, nếu không xóa sạch các lo ngại về tính trung lập của viện trợ, thì còn một suy nghĩ khác là tiếp cận bằng cách để lại một phần cách đánh giá của Nhật Bản thông qua việc liên kết với các nhà tài trợ.

Trong quá trình khảo sát các nước được hỗ trợ trong nghiên cứu đánh giá này, các cơ quan có quyền quyết định chính sách (như người phụ trách trong Ủy ban Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam) đã đề nghị Nhật Bản tích cực hỗ trợ ở cấp chính sách, do đó theo nhóm nghiên cứu cần tích cực cân nhắc để tiến tới đáp ứng yêu cầu này.

(3) Thực hiện hỗ trợ giám sát quá trình áp dụng pháp luật

Tương tự như vậy, trong quá trình chuyển việc hỗ trợ cải cách pháp chế từ cải cách luật và đào tạo nhân lực sang trọng tâm là cải cách việc áp dụng pháp luật, thì việc giám sát áp dụng pháp luật trở nên vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, ở các nước mà Nhật Bản từng thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế, do quá trình thông tin về tư pháp bị chậm trễ, nên việc giám sát tình hình áp dụng pháp luật cũng không phải dễ dàng. Mặc khác, trong khi ở phần Tính hợp lý của quá trình thực hiện, chúng ta đã chỉ ra việc cần phải tiếp cận đến “Cải thiện quản trị giúp bảo hộ an toàn cho con người” và “Bảo vệ quyền lợi cho tầng lớp nghèo khó” thông qua hỗ trợ cải cách pháp chế, thì việc giám sát kết quả của hỗ trợ cải cách pháp chế dựa trên quan điểm xóa đói giảm nghèo và quan điểm về giới cũng đang được trông đợi hơn.

Từ những điều này, khi thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế từ nay về sau, cũng có thể nghĩ đến việc tăng thêm một nội dung hỗ trợ như thiết lập thông tin để giúp cho việc

giám sát áp dụng pháp luật⁵. Khi đó, để có thể giám sát được tình hình áp dụng pháp luật tới mức thấp nhất, coi trọng cách nhìn của những người dân bình thường, thì ngoài những hợp tác về kĩ năng nghiệp vụ thông thường, thì còn phải tận dụng những nguồn viện trợ khác của Nhật Bản (ví dụ như nếu có thể thì sử dụng các viện trợ không hoàn lại từ các cấp thấp nhất hoặc sử dụng hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ), và bảo đảm tính đa nguồn của thông tin, từ đó, hoạt hóa nguồn nhân lực từ bên thứ ba độc lập với Bộ Ngoại giao và JICA như Hội luật sư Nhật Bản, các tổ chức phi chính phủ trong nước hoặc đại học, để giám sát tình hình tiếp cận đến nền tư pháp của nhân dân cũng như thực hiện xét xử trên thực tế. Mặt khác, cũng nên thúc đẩy những xác minh và thông tin phản hồi từ việc liên kết với các dự án tiếp cận với nền tư pháp thực hiện bởi các cơ quan quốc tế như UNDP hay Ngân hàng Thế giới. Thêm vào đó, giám sát tình hình nâng cao năng lực của giới làm luật cũng là việc làm có ích.

(4) Tăng cường hoạt động phổ cập việc tiếp cận với pháp luật và chế độ tư pháp

Như đã trình bày ở trong phần Tính hữu hiệu của kết quả và Tính hợp lý của quá trình thực hiện, việc cải thiện tình hình tiếp cận đến luật và chế độ tư pháp của những người dân bình thường là một vấn đề quan trọng trong quá trình nâng cao kết quả của hỗ trợ cải cách pháp chế. Một điểm lớn của vấn đề này là, hiện nay những người dân bình thường vẫn còn chưa ý thức được đầy đủ chế độ tư pháp được xây dựng nên từ những hỗ trợ của Nhật Bản. Để cải thiện được tình trạng này, cần phải có hoạt động tích cực của các phương tiện truyền thông của từng quốc gia nhằm phổ biến về chế độ tư pháp.

Việc tăng cường hoạt động tuyên truyền này, ngoài việc là hoạt động công chúng của các cơ quan ngoại giao ở nước ngoài, còn là việc làm và phát các tài liệu tuyên truyền, hỗ trợ việc tuyên truyền ở trong các cơ quan hợp tác về kỹ năng của JICA và hỗ trợ các tổ chức phi chính phủ, để từ đó việc tiếp cận với luật và hệ thống tư pháp được phát triển hơn⁶.

Thêm vào đó, kết hợp với phần (3) Hỗ trợ thực hiện giám sát áp dụng pháp luật, việc giám sát và phát triển hoạt động của áp dụng pháp luật phải được coi là nghĩa vụ của cơ quan chính phủ của nước đó. Mặt khác, nếu việc giám sát và phát triển hoạt động của áp dụng pháp luật không được thực hiện, sẽ xuất hiện lo ngại rằng không thể trả lời được các nghi vấn xoay quanh các kết quả và ảnh hưởng của hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản. Vì vậy kiến nghị của chúng tôi là dựa trên nhận thức về tầm quan trọng của việc chứng minh hiệu quả của hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản trên quan điểm làm tăng sự chú ý đến điều này.

⁵ Đây không chỉ là giám sát kết quả dự án của JICA và còn là giám sát để xác định kết quả cải cách pháp chế trên diện rộng ở mức độ toàn dân (như tình hình sử dụng tòa án hay bàn bạc vấn đề với luật sư) tại các nước đang phát triển.

⁶ Hiện tại cũng có những hoạt động tuyên truyền nhưng bản đánh giá kiến nghị thực hiện tích cực hơn.

(5) Tăng cường liên kết với các nhà tài trợ và các cơ quan quốc tế khác

Hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản có trọng tâm là việc hợp tác về kỹ năng, tức là phái cử chuyên gia về luật trong một thời gian dài, và cách làm có ưu điểm rất lớn khi so sánh với cách hỗ trợ của các nước khác. Thông qua việc tận dụng ưu thế này của viện trợ Nhật Bản và dẫn dắt việc hỗ trợ cải cách pháp chế một cách tích cực bởi các nhà tài trợ, nhận thức của người dân về hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản sẽ được nâng lên một bước. Ngoài ra, Nhật Bản được trông đợi có vai trò tiên phong để giảm lo ngại về thiệt hại xảy ra ở các nước nhận viện trợ do thiếu sót trong khâu liên kết giữa các nhà tài trợ như đã trình bày ở phần Tính hợp lý của quá trình.

Ngoài ra, vì đối tượng hỗ trợ của các cơ quan quốc tế là các lĩnh vực gần với hỗ trợ cải cách pháp chế từ phía Nhật Bản, do đó có thể kì vọng vào việc nâng cao hiệu quả của hỗ trợ cải cách pháp chế từ phía Nhật Bản thông qua việc hỗ trợ cải cách pháp chế song phương trên cơ sở có điều chỉnh với các hỗ trợ của nhà tài trợ đa phương⁷.

(6) Thực hiện hỗ trợ ở cấp vận dụng hệ thống luật trong mối liên kết với tư nhân

Cho tới nay như những gì đã biểu hiện ra ở Việt Nam và Campuchia về hỗ trợ cải cách pháp chế là chỉ tập trung vào việc hỗ trợ soạn thảo luật và đào tạo nhân lực. Vì vậy, chúng tôi cho rằng trong tương lai cần phải chuyển từ việc hỗ trợ từ giai đoạn lập pháp sang hỗ trợ giai đoạn áp dụng pháp luật. Để cho những người dân của các nước nhận hỗ trợ có thể sử dụng pháp luật, bao gồm cả pháp luật được soạn thảo thông qua việc hỗ trợ soạn thảo, trên thực tế, cũng như nhận được sự xét xử công bằng, thì cần phải giáo dục tầng lớp luật sư của các nước này, bởi đây là tầng lớp giúp đỡ người dân sử dụng pháp luật. Và, để tăng cường chức năng của tầng lớp luật sư của các nước này, thì phải phái cử các luật sư có vị trí tương đương ở Nhật Bản để hợp tác về mặt kỹ năng. Tuy nhiên, với tình trạng hiện nay thì nếu so sánh với việc phái cử những người có kinh nghiệm làm thẩm phán và kiểm sát thì việc phái cử những người làm luật sư để làm chuyên môn về căn bản vẫn còn yếu kém. Ví dụ như, việc tìm người phù hợp và chuẩn bị cho việc phái cử vẫn chưa được đảm bảo một khoảng thời gian phù hợp, chưa có thù lao xứng đáng so với trước khi được phái cử... Ngay cả sau khi được phái cử, những người từng làm thẩm phán hoặc kiểm sát có thể nhận được sự hỗ trợ tích cực về kiến thức chuyên môn ngay trong thời gian dài hoạt động với tư cách nhà chuyên môn được phái cử bởi cơ quan mình làm việc trước đó (ví dụ như Cục hợp tác quốc tế - Trung tâm nghiên cứu tổng hợp pháp vụ Bộ pháp vụ), còn các luật sư chỉ dựa vào được sự hỗ trợ một phần từ Hội luật sư.

Trong tương lai, chúng tôi cho rằng vừa phải tích cực liên kết và hợp tác trọng tâm là JICA và các cơ quan cốt lõi thực hiện nghiệp vụ pháp luật chuyên môn phía tư nhân

⁷ Không phải chỉ hạn chế ở trong các nguồn tài chính dành cho hỗ trợ cải cách pháp chế, mà còn có ý bao gồm cả nguồn tiền UNDP hay ADB dành cho đối tượng là quản trị hoặc xóa đói giảm nghèo

như Hội luật sư Nhật Bản, vừa phải xây dựng một hệ thống để hỗ trợ luật sư ngay trong thời gian được phái cử để giải quyết những vấn đề trên và có thể phái cử luật sư hoặc những người làm luật thực tế khác một cách tích cực.

(7) Công khai một cách tích cực các tài liệu có được từ việc hỗ trợ cải cách pháp chế

Các tài liệu được soạn thảo ra từ việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản được đánh giá rất cao bởi những người tham gia toạ đàm và giới luật ở nước được nhận hỗ trợ, nhưng thực tế là các tài liệu này không được công khai tất cả ở trên web hoặc các phương tiện truyền thông khác. Hơn nữa, cho dù các tài liệu này có được công khai đi nữa thì sự tồn tại của nó nhiều trường hợp cũng không được biết đến. Ví dụ như dự án hỗ trợ ở Việt Nam có xây dựng nên cách viết một bản án và các thủ tục, nó được đánh giá rất cao trong giới thẩm phán và trong thực tế cũng đang được sử dụng. Tuy nhiên sự tồn tại của nó cũng được giới làm luật ở nước này cho rằng chưa được ý thức rộng rãi. Vì thế, để cho việc tiếp cận các tài liệu này được dễ dàng hơn thì cần phải công khai nó một cách tích cực bằng cách như đưa link lên các website của đại sứ quán Nhật Bản và của các nước.

Nếu những tài liệu hữu ích của hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản được biết đến sẽ có ích cho việc giải quyết các vấn đề tồn tại về chất và lượng của người làm luật tại các nước đang phát triển. Ví dụ, đối với những luật sư không tham gia được toạ đàm cũng vẫn có thể học hỏi được thành quả của toạ đàm giống như đã thật sự tham gia nó, và từ đó cũng cải thiện được chất của các luật sư ở các địa phương. Cuối cùng là kết quả của hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản cũng được nâng cao.

2-3 Kiến nghị dành cho các bên liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản

Trong phần này, thêm vào những kiến nghị dành trực tiếp cho Bộ Ngoại giao và JICA như phía trên, chúng tôi tóm tắt những kiến nghị dành cho tất cả những bên liên quan đến hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản. Lý do là, những bên liên quan đến hỗ trợ cải cách luật của Nhật Bản không chỉ bao gồm Bộ Ngoại giao và JICA, mà còn cả phạm vi rộng tới Bộ Pháp vụ, Bộ Kinh tế, Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục cũng như các bộ khác, các nơi sản xuất, trường đại học, hội luật sư, tổ chức phi chính phủ, v.v.. Vì vậy, bản đánh giá này dựa vào kết quả của việc đánh giá, đứng trên quan điểm trung và dài hạn trong việc nâng cao kết quả hỗ trợ cải cách pháp chế, chúng tôi xin đưa ra những kiến nghị tới các bên hữu quan về cải cách pháp chế như dưới đây. Chúng tôi hi vọng những kiến nghị này sẽ được cơ quan chủ trì ODA là Bộ Ngoại giao và JICA phổ biến tới các bên liên quan và được các bên liên quan lấy làm ý kiến tham khảo cho việc thực hiện cụ thể.

(1) Mở rộng hệ thống ý thức về lợi ích cho các công ty Nhật Bản

Ở Điều lệ hợp tác quốc tế thông qua tại cuộc họp của chính phủ tháng 2 năm 2015, thái độ với lợi ích quốc gia đã trở nên rõ ràng hơn. Từ hoàn cảnh này, cần phải nhìn nhận kỹ càng và cẩn thận về lợi ích quốc gia vốn có khi thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế là gì, chứ không phải chỉ là nhìn nhận tầm ngắn. Đặc biệt là khi đứng trên góc nhìn về lợi ích dành cho các doanh nghiệp Nhật Bản, khi thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế để nhằm đóng góp tạo nên môi trường kinh doanh lâu dài, cần phải thảo luận với cả Bộ kinh tế, Bộ tài chính, các bộ ngành liên quan đến tài chính ngân hàng, các tổ chức kinh tế, v.v.. Tóm lại, dựa trên 10 nguyên tắc của Hiệp ước toàn cầu⁸, chúng tôi mong rằng hoạt động của các doanh nghiệp Nhật Bản tại các nước này sẽ được hỗ trợ theo hướng duy trì lâu dài, đóng góp cho lao động, môi trường, nhân quyền và chống tham nhũng của các nước này, làm đẹp hơn hình ảnh các doanh nghiệp Nhật Bản và tạo ra kế hoạch mới mang tầm quốc tế, từ đó xây dựng lòng tin đối với đất nước Nhật Bản, đóng góp cho ích lợi trung và dài hạn của Nhật Bản.

Trong việc hỗ trợ cải cách pháp chế, việc lý giải pháp luật thông qua phái cử những người làm luật từ Nhật Bản sang để hợp tác về kỹ năng với nước nhận hỗ trợ vẫn đang được tiến hành. Thông qua các dự án liên kết về kỹ năng này, những kiến thức mà người làm luật của Nhật Bản nhận được cũng có tác dụng rất lớn cho các doanh nghiệp Nhật. Ví dụ như, khi các bộ luật liên quan đến hoạt động của các doanh nghiệp Nhật, như bộ luật thương mại, được sửa đổi, những người làm luật được cử đến nước tiếp nhận sau khi hoàn thành thời hạn công tác của mình sẽ tổ chức tọa đàm ở các nước

⁸ Nguyên tắc hành động của Hiệp ước toàn cầu của Liên Hợp Quốc, là việc mỗi công ty và các tổ chức phát huy vai trò lãnh đạo với tính xây dựng và có trách nhiệm, hoạt động như một thành viên tốt của xã hội, tự nguyện tham gia vào tổ chức này trong khuôn khổ toàn cầu để đạt được tăng trưởng bền vững và trên toàn thế giới. (Tham khảo từ Hiệp ước toàn cầu – Network Nhật Bản)

này, và nêu ra những điểm sửa đổi, và điều này cũng có ích cho các doanh nghiệp Nhật Bản⁹.

Thêm vào đó, đặc biệt là từ phía các luật sư, nếu có thể nắm bắt được nhu cầu cung cấp dịch vụ liên quan đến pháp luật của các công ty Nhật Bản đầu tư tại các nước này, tức là các văn phòng luật sư Nhật Bản cũng nắm được cơ hội kinh doanh tại các nước sau khi thực hiện hỗ trợ cải cách pháp chế, từ đó sẽ cử nhân lực tham gia vào hỗ trợ cải cách pháp chế một cách chiến lược. Kết quả là việc hỗ trợ cải cách pháp chế sẽ có lợi cho việc đào tạo các luật sư của Nhật Bản, và các luật sư trưởng thành rồi sẽ lại hỗ trợ doanh nghiệp Nhật để có thể hoạt động công bằng và tự do, và như vậy hình thành nên một vòng tròn có tác động tốt đến lợi ích của Nhật Bản.

Mặt khác, ở các nước là đối tượng của hỗ trợ cải cách pháp chế, cũng có những nước đã tồn tại sẵn các văn phòng luật của Nhật Bản. Trong trường hợp việc liên kết với các văn phòng này - nơi đã nắm bắt sẵn nhu cầu của các doanh nghiệp Nhật Bản và pháp chế ở nước bản địa, sẽ giúp tăng cường được hợp tác về thể chế và chia sẻ kiến thức một cách tích cực cho cả hai bên.

Tóm lại, đại sứ quán Nhật Bản nằm tại các nước này, để có thể tạo ra một chu trình như trên đây, nên ủy thác cho các văn phòng luật của Nhật Bản ở nước bản địa thực hiện nghiệp vụ đưa ra lời khuyên về pháp luật cho các bên liên quan của Nhật Bản ở nước đó, hoặc Bộ Ngoại giao (hay Đại sứ quán ở nước đó) sử dụng các luật sư như công chức với các nghĩa vụ được giao sẵn, nhằm thiết lập một cổng hỗ trợ cải cách pháp chế ở ngay trong Đại sứ quán Nhật Bản, từ đó thu thập các thông tin về thực tế nghiệp vụ pháp luật từ các công ty Nhật Bản hoặc tổ chức phi chính phủ, dựa trên các tư vấn cá biệt các vụ việc để xây dựng nên chế độ pháp luật. Trong khi đó, Nhật Bản và các nước thông qua hiệp định kinh tế với Nhật Bản cần tiến hành thống nhất môi trường đầu tư thông qua việc thiết lập các phương pháp giải quyết tranh chấp thay cho tòa án ADR (luật sư của Nhật Bản và của nước bản địa, hoặc có nhà chuyên môn của một nước thứ ba làm trọng tài...) để hai nước có thể giải quyết với nhau các tranh chấp riêng biệt xảy ra với công ty Nhật Bản trên lĩnh vực dân sự, thương mại ở nước bản địa, thông qua đó việc giải quyết bằng luật của chính các nước này được nhanh chóng và công bằng hơn, và trong tương lai các thẩm phán cũng có lòng tin vào doanh nghiệp Nhật Bản hơn. Đây là cách để liên kết với việc hỗ trợ cải cách pháp chế ở các nước này.

(2) Đào tạo nhân lực liên quan tới hỗ trợ cải cách pháp chế

Việc hỗ trợ cải cách pháp chế được thực hiện bởi Nhật Bản đã nhận đánh giá cao là do những nỗ lực của các nhà chuyên môn được phái cử đi từ các cơ quan trong nước như học giả của các Ủy ban trong nước, Bộ pháp vụ, Hội luật sư, JICA, v.v.. Họ đã thực

⁹ Về tính trung lập của việc hỗ trợ cải cách pháp chế của Nhật Bản, ngay cả các nước nhận hỗ trợ cũng đánh giá rất cao. Chúng ta cần vừa phải duy trì điều này vừa nghĩ tới việc đóng góp cho lợi ích quốc gia.

hiện những hỗ trợ rất có tính chuyên môn cho các nước nhận hỗ trợ. Việc hỗ trợ thực hiện bởi các nhà chuyên môn một cách cao độ như vậy không chỉ được đánh giá cao bởi các nước nhận hỗ trợ mà còn bởi các nhà tài trợ. Tuy nhiên, cũng như kiến nghị chúng tôi đã nói từ đầu, hỗ trợ cải cách pháp chế thực hiện bởi Nhật Bản đã đi tới giai đoạn thực hiện những luật được soạn thảo, hướng tới việc hiện thực hóa tính thượng tôn của pháp luật thông qua một nền tư pháp độc lập và công bằng. Vì điều này, chúng tôi cũng mong rằng có thể nắm bắt được mức độ thực thi quyền con người, tìm hiểu về tính có hiệu quả của việc hỗ trợ, và nhận được các phản hồi về các vấn đề phát sinh, để từ đó thực hiện việc hỗ trợ theo các điểm chính, cần thiết theo phương pháp quy nạp thực nghiệm.

Nhưng cũng vì vậy, có lo ngại rằng sự sẵn sàng hỗ trợ và cống hiến về chuyên môn thực tế làm luật của cá nhân các nhà chuyên môn thôi là chưa đủ đáp ứng cho sự thay đổi về lượng và chất của nhu cầu hỗ trợ. Dựa theo sự phát triển của hỗ trợ cải cách pháp chế, và cũng dựa theo những nỗ lực trong thời gian dài hướng đến tinh thần tôn trọng luật pháp hình thành trong mỗi cá nhân như là đích cuối cùng của việc hỗ trợ cải cách pháp chế, thì cần phải giáo dục nhiều nhân lực đa dạng đáp ứng liên tục việc hỗ trợ cải cách pháp chế. Để làm được như vậy, mỗi một tổ chức đoàn thể liên quan phải thực hiện được chức năng được mong đợi trong việc giáo dục nhân lực. Ví dụ như, để đáp ứng nhu cầu nghiên cứu điều tra thực tế, cần liên kết với các trường đại học, đặc biệt là không thể thiếu liên kết với các nhà chuyên môn về Châu Á học, luật học xã hội, nghiên cứu địa phương. Ngoài ra, cũng nên đưa vào môn hỗ trợ cải cách pháp chế ở trong trường đại học luật, để học sinh có thể chọn học môn này, có nghĩa là giống như ở một phòng khám pháp lý các em học sinh ở các nước đang phát triển được đưa đến thực tập, bằng cách này nhân lực sẽ được đào tạo dựa theo tính thượng tôn của pháp luật.

Thêm vào đó, trong việc đào tạo giới làm luật tại các tòa án hoặc học viện tư pháp, sau khi nhận được bằng cấp về luật, khi thẩm phán, kiểm sát viên hoặc luật sư thực tập thì việc đưa vào thực tập về hỗ trợ cải cách pháp chế cũng có ích. Hơn nữa, trong khi Bộ Ngoại giao và JICA là trụ cột, không chỉ tòa án, Bộ pháp vụ hay Hội luật sư, mà cả Bộ Giáo dục, Bộ Kinh tế cũng cần được liên kết hiệp lực, mời các em học sinh học luật ở các nước đang phát triển, thực tập sinh, người làm luật tới Nhật Bản với tư cách là du học sinh, cũng như sử dụng UNAFEI hay JETRO như phương tiện để thực tập, giáo dục, điều tra, nghiên cứu và công bố thông tin nhằm nâng cao hiểu biết về pháp chế tại các nước đang phát triển cho học sinh, người làm luật và các doanh nghiệp Nhật Bản. Ngoài ra, cũng có thể nghĩ tới phương pháp phái cử những người làm luật thực tiễn tới các địa điểm thực hiện hợp tác Nam - Nam của JICA để tăng cường hiểu biết về thực tế nghiệp vụ luật ở các nước đang phát triển.

Ở mức độ là các trường đại học thì nên liên kết làm các buổi học (buổi học về luật học châu Á, luật quốc tế châu Á, luật học xã hội, luật so sánh, phát triển quốc tế, v.v.) và các buổi nghiên cứu (khuyến khích các sáng kiến như hợp nghiên cứu luật so sánh tại

Campuchia), để hiểu rõ thêm về pháp luật của từng nước.

Một vấn đề quan trọng hơn là cần phải điều chỉnh tích cực việc các bộ ngành và hội luật sư phái cử người làm luật tới các cơ quan liên quan tới quốc tế (như Ngân hàng quốc tế, UNDP...). Lý do là, thông qua việc hình thành một mạng lưới về người từ trung ương tới chi nhánh của các cơ quan quốc tế này, sự liên kết trên thực tế cũng sẽ được thúc đẩy hơn.

Theo những cách thức như vậy, việc đào tạo nguồn nhân lực cho hỗ trợ cải cách pháp chế theo nhiều góc cạnh ở cả trong nước và ngoài nước, theo hướng quốc tế và cả quốc nội, sẽ làm sâu đậm thêm sự hiểu biết lẫn nhau giữa Nhật Bản và các nước là đối tượng hỗ trợ cũng như việc đào tạo và trao đổi nhân lực đảm bảo tính thượng tôn của pháp luật, và đóng góp cho việc làm mở rộng hơn sức mạnh mềm của Nhật Bản. Có nghĩa là, việc đào tạo tổng hợp nguồn nhân lực cho hỗ trợ cải cách pháp chế vừa có ích lợi cho các doanh nghiệp Nhật Bản, vừa thúc đẩy việc cấu thành một thị trường có khả năng duy trì sự công bằng với mục tiêu tính thượng tôn của pháp luật và sự bảo đảm cho an toàn của con người được thực hiện, và cũng đóng góp vai trò vô cùng quan trọng trong cả việc thực hiện ngoại giao trên thực tế ở nhiều góc cạnh khác nhau một cách tổng quát bởi cả nhóm công, tư, sản xuất và học thức.