

TÓM LƯỢC BÁO CÁO
“HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THỰC THI CPTPP
Đánh giá hiệu quả thực hiện và Hàm ý chính sách”

1. Sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới các quy định pháp luật nội địa (hoạt động xây dựng pháp luật) nhằm thực thi các cam kết trong Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) là một trong những công tác trọng tâm trong quá trình triển khai Hiệp định này của Việt Nam. Mục tiêu chính của các hoạt động xây dựng pháp luật (XDPL) này là (i) bảo đảm sự tương thích của pháp luật nội địa với các cam kết CPTPP; và (ii) tổ chức triển khai trên thực tế các cam kết CPTPP.
2. Theo các kế hoạch XDPL thực thi CPTPP của Quốc hội, Chính phủ và các Bộ ngành thì có tổng cộng 07 Luật, 06 Nghị định và 06 Thông tư cần được sửa đổi hoặc xây dựng mới. Các hoạt động XDPL này dự kiến chia làm 02 đợt: đợt đầu thực hiện với các cam kết CPTPP có hiệu lực ngay và đợt sau thực hiện với các cam kết CPTPP có lộ trình muộn hơn. Trong giai đoạn 2019-2021, đã có tổng cộng 11 văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) được ban hành để thực thi các cam kết CPTPP có hiệu lực ngay và 04 văn bản được soạn thảo để chuẩn bị thực thi các cam kết CPTPP có hiệu lực theo lộ trình.
3. *Về các VBQPPL được ban hành để thực thi các cam kết CPTPP có hiệu lực ngay*, rà soát cho thấy có tổng cộng 11 văn bản (bao gồm 02 Luật, 02 Nghị định và 07 Thông tư) thuộc diện này, trong đó có 08 văn bản nội luật hóa các cam kết CPTPP về thương mại hàng hóa và 03 văn bản thực thi các cam kết quy tắc. Các văn bản này thực thi tổng cộng 63 nhóm cam kết thuộc 08 Chương (Mở cửa thị trường hàng hóa, Quy tắc xuất xứ, Dệt may, Phòng vệ thương mại, Hàng rào kỹ thuật đối với thương mại, Mua sắm công, Sở hữu trí tuệ và Lao động) và 02 Thư song phương (Dệt may) của CPTPP.
4. *Về cách thức đưa cam kết CPTPP vào pháp luật nội địa (cách thức “nội luật hóa”)*, có 07 VBQPPL được “nội luật hóa” theo cách xây dựng văn bản mới có phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng riêng (06 văn bản về thương mại hàng hóa, 01 văn bản về đấu thầu); 03 văn bản sửa đổi bổ sung VBQPPL đang có (gồm 02 văn bản về thương mại hàng hóa, 01 văn bản về sở hữu trí tuệ) và 01 trường hợp được đưa vào dự thảo sửa đổi tổng thể của văn bản liên quan (quy định thực thi cam kết CPTPP về lao động).

5. *Về việc tham vấn doanh nghiệp trong quá trình soạn thảo*, rà soát cho thấy tất cả các VBQPPL, kể cả trường hợp được soạn thảo theo quy trình rút gọn hay văn bản cấp thông tư, đều công khai dự thảo trên website của cơ quan soạn thảo để lấy ý kiến tham vấn của công chúng, trong đó suy đoán có các doanh nghiệp. Mặc dù vậy, trong nhiều trường hợp, cơ quan soạn thảo chỉ công khai dự thảo văn bản, không kèm theo bất kỳ tài liệu nào giải trình/giải thích về các lựa chọn chính sách trong các quy định của dự thảo (ví dụ Tờ trình, Báo cáo đánh giá tác động...), gây khó khăn nhất định cho việc tìm hiểu và góp ý của các chủ thể liên quan. Có 7/11 dự thảo được cơ quan soạn thảo gửi lấy ý kiến doanh nghiệp qua VCCI. Với các trường hợp này, dự thảo được doanh nghiệp biết đến rộng rãi hơn (qua hoạt động phổ biến và lấy ý kiến của VCCI), đồng thời cũng được VCCI tổng hợp ý kiến đóng góp tập trung và hiệu quả hơn.
6. *Về thời điểm ban hành và có hiệu lực*, có 08 văn bản được soạn thảo và ban hành trong năm 2019, 03 văn bản ban hành năm 2020. Mặc dù tất cả đều được soạn thảo và ban hành trong thời gian ngắn hơn quy trình thông thường theo Luật ban hành VBQPPL, nếu so sánh với mốc 14/1/2019 theo yêu cầu CPTPP thì trung bình mỗi văn bản này ban hành chậm 246 ngày.

Tuy nhiên, tất cả các văn bản đều bảo đảm hiệu lực thực thi từ 14/1/2019 theo đúng cam kết. Có 05 văn bản bảo đảm tuân thủ thời điểm hiệu lực của CPTPP thông qua quy định về hiệu lực hồi tố (hiệu lực ngược trở về trước đến 14/1/2019); 02 văn bản có hiệu lực muộn hơn 14/1/2019 nhưng để thực thi quyền (mà không phải là nghĩa vụ) của Việt Nam trong CPTPP; 02 văn bản hướng dẫn thực thi trên thực tế các cam kết thuộc diện áp dụng trực tiếp từ 14/1/2019; 02 văn bản có hiệu lực muộn hơn 14/1/2019 nhưng đã có văn bản hướng dẫn việc thực thi tạm thời từ khi Hiệp định có hiệu lực hoặc không ảnh hưởng tới lợi ích của đối tác CPTPP hay các chủ thể liên quan.

Mặc dù vẫn bảo đảm thời điểm có hiệu lực theo yêu cầu của CPTPP, việc các văn bản hướng dẫn thực thi ban hành chậm đã ảnh hưởng nhất định tới khả năng tận dụng các lợi ích từ Hiệp định của các doanh nghiệp Việt Nam trong giai đoạn đầu. Đây có thể là một trong những nguyên nhân dẫn tới hiệu quả tận dụng CPTPP trong 02 năm đầu của Hiệp định chưa đạt được kỳ vọng.

7. *Về tính thống nhất*, tất cả các quy định trong các văn bản này đều bảo đảm phù hợp với Hiến pháp (hợp hiến), phù hợp với các quy định pháp luật trong văn bản cấp cao hơn, đúng thẩm quyền, trình tự, thể thức (hợp pháp), và cơ bản hài hòa, không mâu thuẫn với các quy định khác trong hệ thống pháp luật liên quan (thống nhất trong hệ thống pháp luật).

8. *Về tính tương thích*, ngoại trừ một vài trường hợp hãn hữu, phần lớn các quy định trong các VBQPPL này đều tương thích với cam kết CPTPP mà chúng “nội luật hóa”.

Trong đa số các trường hợp (tru đãi thuế quan, quy tắc xuất xứ, biện pháp kỹ thuật...), sự tương thích này được bảo đảm thông qua việc chuyển tải gần như nguyên văn/nội dung cốt lõi cam kết vào quy định nội địa, hoặc chỉ có một số điều chỉnh nhỏ với cam kết để bảo đảm sự thống nhất về kỹ thuật và hài hòa về trình tự trong cơ chế nội địa liên quan.

Một số quy định “nội luật hóa” cam kết trong các văn bản thực thi CPTPP có nội dung vượt chuẩn cam kết, thực hiện các cam kết ở mức cao hơn yêu cầu hoặc với lộ trình sớm hơn (ví dụ về các yêu cầu minh bạch trong thủ tục đấu thầu).

Một số trường hợp quy định “nội luật hóa” có điều chỉnh nhất định so với yêu cầu của cam kết gốc (về phạm vi, điều kiện...) nhằm bảo đảm sự hài hòa, hợp lý và nhất quán trong bối cảnh pháp luật nội địa Việt Nam.

Bên cạnh đó, vẫn tồn tại một vài trường hợp đơn lẻ mà ở đó quy định/cơ chế chưa đủ để bảo đảm thực thi các cam kết CPTPP trên thực tế và do đó cần được điều chỉnh để bảo đảm tuân thủ cam kết (ví dụ về yêu cầu bước giá trong đấu giá hạn ngạch ô tô cũ) hoặc cần được xây dựng kịp thời (cơ chế cụ thể về tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp trong pháp luật lao động).

9. *Về tính minh bạch và khả thi*, hầu như tất cả các quy định đều được thiết kế hợp lý, rõ ràng, chặt chẽ, bảo đảm khả thi trên thực tế. Mặc dù vậy, vẫn còn một số vướng mắc, khó khăn trong quá trình triển khai các văn bản này trên thực tế, nhất là về quy tắc xuất xứ và hạn ngạch thuế quan CPTPP. Ví dụ quy định sử dụng từ/thuật ngữ kỹ thuật mà không có giải thích rõ ràng (quy tắc xuất xứ mặt hàng), quy định chưa thống nhất về thủ tục (xác minh hải quan về xuất xứ), quy định đưa ra các điều kiện chưa thật hợp lý (điều kiện nhập khẩu ô tô cũ). Một phần trong các vướng mắc này đã được cơ quan quản lý xử lý thông qua việc ban hành công văn hướng dẫn hoặc bằng cách sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan. Tuy nhiên vẫn còn một số bất cập cần tiếp tục điều chỉnh, hoàn thiện.

Các bất cập thực tiễn này mặc dù không ảnh hưởng tới việc thực hiện nghĩa vụ cam kết của Việt Nam hay lợi ích của các đối tác CPTPP nhưng có thể gây ảnh hưởng bất lợi tới việc tận dụng các cơ hội từ CPTPP của doanh nghiệp Việt Nam và vì vậy cần được xem xét điều chỉnh thích hợp.

10. *Về tác động giới*, trong số 11 VBQPPL thực thi CPTPP đã được ban hành, chỉ có 01 văn bản (Bộ luật lao động 2019) có các quy định có tác động về giới. Rà soát cho thấy có 13 nhóm quy định mới được sửa đổi/bổ sung trong Bộ luật lao động 2019 liên quan tới các cam kết CPTPP về lao động có tác động về giới. Tất cả các quy định này đều được thiết kế theo hướng tạo hiệu quả tốt hơn về giới, tạo điều kiện thuận lợi hơn, bình đẳng và có lợi hơn cho lao động nữ so với quy định trước đó.
11. *Về các hoạt động XDPL chuẩn bị cho việc thực thi các cam kết CPTPP có lộ trình theo lộ trình*, rà soát cho thấy trong thời gian vừa qua đã có tổng cộng 04 dự thảo VBQPPL được soạn thảo nhằm thực thi 11 nhóm cam kết CPTPP có lộ trình thực thi từ 2022-2024 thuộc 03 Chương (Mở cửa thị trường hàng hóa, Sở hữu trí tuệ, Lao động). Các văn bản này bao gồm 03 dự thảo Luật (Luật sở hữu trí tuệ sửa đổi, Bộ luật tố tụng hình sự sửa đổi, Luật công đoàn sửa đổi) và 01 Nghị định (Dự thảo Nghị định về quản lý hàng tân trang). Về nội dung, rà soát các dự thảo 04 VBQPPL này tại thời điểm 9/2021 cho thấy tất cả các quy định “nội luật hóa” cam kết CPTPP đều bảo đảm tương thích với yêu cầu cam kết. Về thời gian, với tiến độ đã đạt được tới thời điểm rà soát, dự kiến tất cả các văn bản này đều sẽ được thông qua và ban hành cuối 2021, bảo đảm thời hạn thực thi từ 14/1/2022 (cho các cam kết có lộ trình 03 năm).
12. Việt Nam cũng đang trong quá trình thực thi các FTA thế hệ mới tiêu chuẩn cao, với các yêu cầu tương tự CPTPP về xây dựng pháp luật, thể chế. Những *bài học kinh nghiệm từ các hoạt động XDPL thực thi CPTPP giai đoạn 2019-2021 và hàm ý chính sách* từ đây rất cần được chú ý.

Trước hết, hoạt động rà soát tính tương thích với cam kết FTA và lập kế hoạch XDPL thực thi cam kết cần được thực hiện một cách bao trùm hơn (với các văn bản được rà soát ở tất cả các cấp độ), có tính liên ngành (rà soát tất cả các chế định liên quan tới cam kết mà không bị giới hạn ở phạm vi thẩm quyền quản lý theo từng bộ ngành), minh bạch và tham vấn đầy đủ với các đối tượng liên quan.

Về quá trình soạn thảo, để văn bản thực thi cam kết được ban hành sớm nhất có thể, việc soạn thảo nội dung cần được thực hiện càng sớm càng tốt, thậm chí từ khi văn kiện FTA được ký kết chính thức mà không chờ tới khi phê chuẩn. Đồng thời, kế hoạch XDPL thực thi cần nêu rõ văn bản được ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn, qua đó tạo điều kiện để cơ quan soạn thảo đẩy nhanh tiến trình về thủ tục.

Về nội dung các quy định nội luật hóa cam kết, để bảo đảm quy định không chỉ tuân thủ đúng cam kết mà còn phù hợp nhất có thể với các lợi ích của doanh nghiệp Việt Nam, cơ quan soạn thảo cần đặc biệt chú trọng hoạt động tham vấn doanh nghiệp và các đối tượng chịu tác động trong quá trình dự thảo. Thông tin cung cấp cho doanh nghiệp nên bao gồm không chỉ dự thảo văn bản mà còn các tài liệu thuyết minh và giải trình, từ đó tăng hiệu quả thực chất của các ý kiến tham vấn.

Quá trình thực thi cam kết cần được cơ quan chủ trì soạn thảo và thực thi theo dõi thường xuyên, cần triển khai các biện pháp phổ biến tuyên truyền rộng rãi và thiết lập các đầu mối tư vấn hướng dẫn cụ thể (đặc biệt là về quy tắc xuất xứ). Đồng thời, các cơ quan này cần duy trì cơ chế tiếp nhận nhanh các phản ánh vướng mắc từ thực tiễn, xử lý ngay các bất cập cũng như sửa đổi, điều chỉnh quy định khi cần thiết.

Cuối cùng, các hoạt động xây dựng pháp luật thực thi các FTA cần được xem xét mở rộng mục tiêu, không chỉ giới hạn ở việc thực hiện những “lời hứa” với đối tác FTA, mà còn cần đi xa hơn thế, xây dựng pháp luật để đáp ứng chính nhu cầu nội tại của chúng ta trong quá trình hội nhập FTA, qua đó hỗ trợ doanh nghiệp và nền kinh tế tận dụng ở mức tốt nhất có thể các cam kết FTA, vì sự phát triển bao trùm và bền vững của Việt Nam./

