

# Xã hội hóa dịch vụ công trong tư pháp: liệu có còn quá sớm?

Phạm Duy Nghĩa\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*  
Nhận ngày 01 tháng 07 năm 2007

**Tóm tắt.** Dịch vụ công là một thuật ngữ còn khá mới trong giới hàn lâm và thực tiễn Việt Nam. Từ một nhà nước toàn trị, Việt Nam đã tiến rất nhanh tới một trật tự xã hội có đóng góp đáng kể của khu vực tư nhân vào đời sống kinh tế. Liệu ngành tư pháp, bao gồm các dịch vụ liên quan đến tòa án và hỗ trợ tư pháp như công chứng, luật sư, thi hành án... có thể từng bước xã hội hóa được phần nào chăng? Bài viết góp một cách nhìn về dịch vụ công và dự báo những khả năng có thể xã hội hóa một số dịch vụ nhất định trong lĩnh vực tư pháp ở nước ta.

Khi dịch vụ công chứng tại nhà và chạy số đo cho đăng ký nhà đất xuất hiện cách đây ít lâu, giới học thuật nước ta bắt đầu du nhập ý niệm về dịch vụ công, mở màn cho những suy tính tái định nghĩa vai trò của Chính phủ, Nghị viện và các thiết chế tư pháp trong một xã hội đang đổi thay nhanh chóng. Bài viết dưới đây góp thêm một góc nhìn về "dịch vụ công", dự báo khả năng xã hội hóa một số dịch vụ trong ngành tư pháp, nhất là một số dịch vụ gắn với ngành tòa án và hoạt động hỗ trợ tư pháp, từng bước chuyển các hoạt động này thành dịch vụ thương mại có điều kiện dành cho những người hành nghề tự do.

## 1. Dịch vụ công: Nhà nước nên làm gì?

Cuộc tranh luận về định nghĩa dịch vụ công có lẽ nên đến hồi kết thúc. Chắc rằng Nhà nước chỉ ít có hai chức năng: (i) thực hiện hành chính công (mang tính cai trị) và (ii) chức năng cung cấp dịch vụ công thiết yếu cho xã hội, nhất là khi khu vực tư nhân

không thể đảm đương, hoặc đảm đương một cách không công bằng [1,2]. Dịch vụ công là cách mà Nhà nước can thiệp nhằm đáp ứng các hàng hóa mang tính công cộng. Như vậy, dịch vụ công gắn liền với những câu hỏi như: Nhà nước nên làm gì, nên tổ chức công việc đó như thế nào cho hiệu quả (chi phí thấp, kết quả cao). Ranh giới giữa cái gọi là hành chính công với những dịch vụ và tiện ích mang tính công cộng khác, dường như không thật cố định và được xác định một cách tương đối giữa các thể lực cơ bản trong một xã hội. Mọi khái niệm thật mong manh; điều nhà nước hôm nay giữ độc quyền và cho rằng chỉ riêng mình mới đủ sức làm, ngày mai đã có thể trở thành một thị trường của giới doanh nhân (Hình 1).

Có thể thấy khi khu vực kinh tế tư nhân không ngừng lớn mạnh, khi hàng ngàn tờ báo, nhà xuất bản, các hãng truyền thông đã nối liền Việt Nam với nền kinh tế cạnh tranh toàn cầu, Internet và dòng thác thông tin vô tận của thế giới, những sức ép này hàng ngày hối thúc thay đổi quan niệm về Nhà nước và cách thức Nhà nước tiến hành công việc của mình.

\*ĐT: 84-4-7623279.

E-mail: nghiapd@vnu.edu.vn

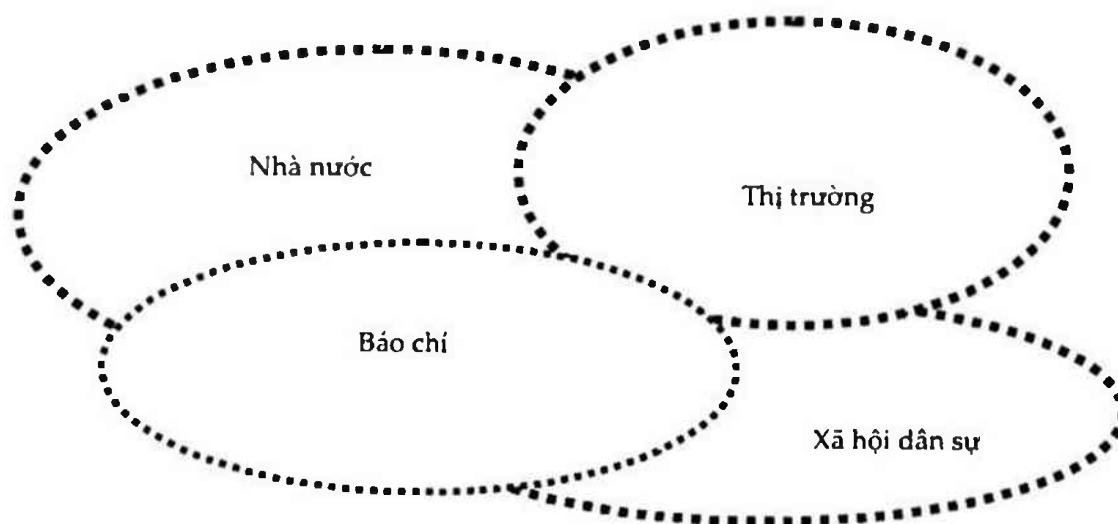
Vào thời điểm đầu năm 2007, ở Việt Nam người ta đã bàn tới chuyện cổ phần hóa trường đại học (trong khi trường trung học, tiểu học, mẫu giáo và dạy nghề tư thục đã hoạt động không khác các công ty vụ lợi); đã xuất hiện vô số bệnh viện tư nhân, trung tâm cai nghiện tư nhân, công ty tư nhân kinh doanh dịch vụ rác thải, môi trường; đã xuất hiện các hãng phim tư nhân, việc tư nhân hóa hoạt động xuất bản cũng lấp ló xuất hiện với các nhà sách tư nhân liên kết với các nhà xuất bản quốc doanh. Việc chuyển một số doanh nghiệp của quân đội sang hoạt động theo thể thức công ty thương mại cũng là một dấu hiệu cho thấy quan niệm về hoạt động quốc phòng có thể đã đổi thay phần nào. Đôi khi dưới vỏ bọc công hữu hoặc dịch vụ công, kinh tế tư nhân đã xâm lấn đến mọi góc ngách của đời sống xã hội, sự tách bạch giữa công và tư đôi khi không thật dễ dàng ở Việt Nam.

Việc xác định nhà nước nên làm gì, suy cho cùng là xác định chính sách can thiệp của chính quyền-một cuộc mặc cả giữa những nhóm lợi ích nhằm duy trì cuộc chung sống hòa bình. Diễn giải một cách sơ lược, sức ép từ xã hội buộc chính quyền hành động, chính quyền soạn chính sách dưới dạng một quy

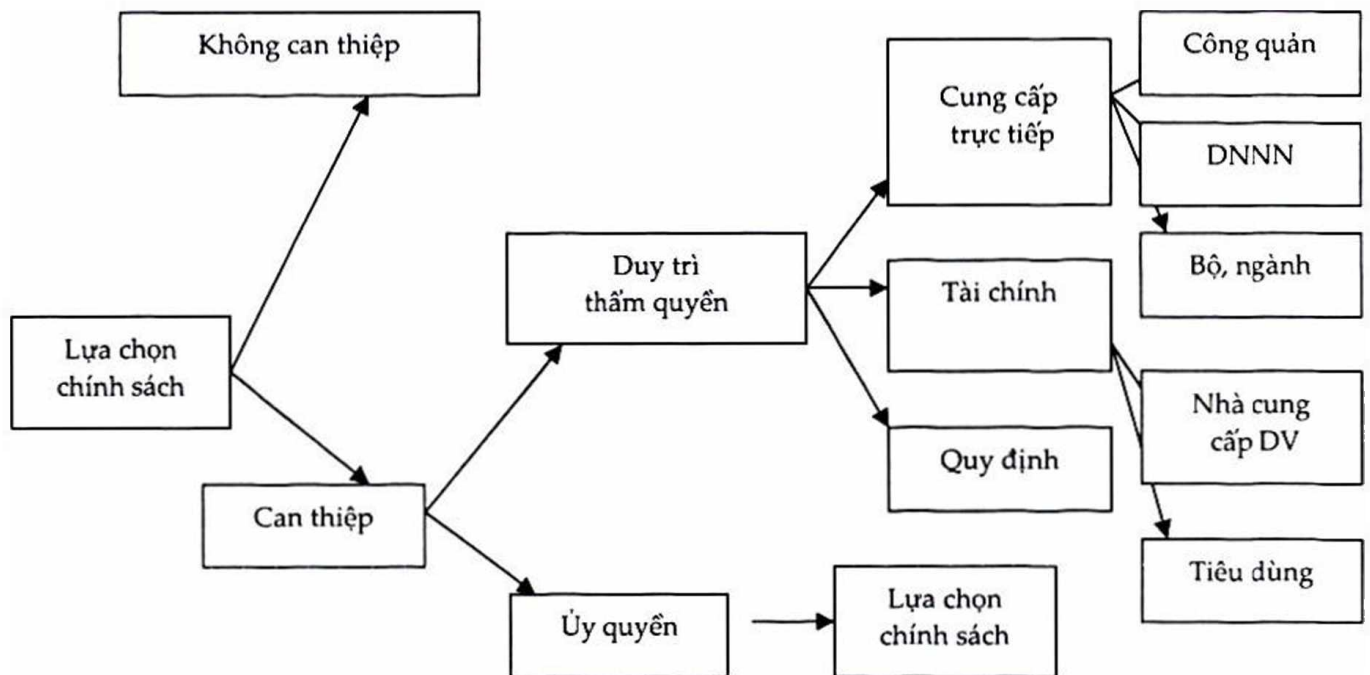
định, quy định được thiết chế dân cử phê chuẩn và giám sát thực hiện (Hình 2) [3].

## 2. Dịch vụ công trong lĩnh vực tư pháp: Bắt đầu từ đâu?

Đề hội nhập kinh tế quốc tế, pháp luật và tư duy làm kinh tế của người Việt Nam đã thay đổi nhanh chóng đến ngỡ ngàng. Tuy nhiên, trong lĩnh vực luật công, đặc biệt trong lĩnh vực tư pháp, dường như mọi sự thay đổi diễn ra dè dặt hơn. Sự thay đổi của thể chế để phục vụ người kinh doanh đã được bàn nhiều [4,5], từ thể chế kinh tế, người ta bắt đầu bàn rộng ra tới quản trị quốc gia [6], đã có nhiều sức ép hơn nữa đòi hỏi cải cách tư pháp, làm cho tòa án độc lập và có năng lực kiến tạo công lý mạnh mẽ hơn nữa. Có lẽ cần thỏa thuận lại khái niệm tư pháp (jurisdiction), chỉ nên bao gồm các tòa án, mà không bao gồm những thiết chế như viện kiểm sát nhân dân, cảnh sát tư pháp và các thiết chế hỗ trợ tư pháp như công chứng, thừa phát lại, luật sư, giám định và phiên dịch viên có tuyên thệ. Muốn xem tòa án ở Việt Nam đã hoạt động có hiệu quả hay chưa, có thể tham khảo bảng dưới đây (Bảng 1) [7].



Hình 1. Nhà nước kéo, thị trường đẩy, xã hội dân sự canh chừng.



Hình 2. Lựa chọn can thiệp của chính quyền [3].

Bảng 1. Chi phí để thực hiện kế ước ở một số nước [7]

Tên nước	Số thủ tục cần tiến hành	Thời gian tiêu tốn (ngày)	Chi phí tiêu tốn (%)	Xếp hạng 175 quốc gia
Singapore	29	120	14,6	1
Nhật	20	242	9,5	11
Đài Loan TQ	28	510	16,6	47
Trung Quốc	31	292	26,8	93
<b>Việt Nam</b>	<b>37</b>	<b>295</b>	<b>31</b>	<b>104</b>
Indonexia	34	570	126,5	135
Căm bốt	31	401	32,5	143

Nhằm giảm chi phí giao dịch [7,8], các dịch vụ do tòa án và các thiết chế hỗ trợ tư pháp phải được tổ chức hiệu quả hơn, theo hai hướng: (i) đáp ứng công việc tốt hơn với chi phí thấp hơn, và (ii) điều gì khu vực tư nhân có thể làm tốt thì Nhà nước phải chuyển lại cho khu vực tư nhân và Nhà nước chỉ giữ lại chức năng giám sát, điều chỉnh chính sách. Xa hơn nữa, liệu có thể bàn tới xã hội hóa một số hoạt động liên quan đến tòa án và các thiết chế hỗ trợ tư pháp, như người ta đang bàn ở nhiều quốc gia trên thế giới [9].

### 3. Tòa án: Có thể xã hội hóa được điều gì?

Tòa án là những hệ thống, chỉ ít bao gồm con người, cơ sở vật chất và các quy trình

trong số các thành tố đó đều có thể tiến hành xã hội hóa. Có thể bắt đầu bằng đấu thầu mua sắm công cộng; thuê dịch vụ tư nhân bảo trì cơ sở vật chất cho trụ sở các tòa án, thiết kế nội thất, thậm chí cả may mặc và cung cấp y phục thụng bào (nếu tái du nhập) cho các thẩm phán. Trong tương lai gần, các tòa án khu vực không thể thiếu các thư viện, trung tâm lưu trữ bản án và quản trị các trang Web; ít có lý do các công việc này không thể giao cho các đơn vị hoạt động như các đơn vị sự nghiệp quản lý và khai thác sử dụng. Việc lựa chọn các tạp chí, các nhà xuất bản, thậm chí các đài truyền hình được phép khai thác và từng bước công bố hồ sơ các bản án, hoặc ít nhất bình luận và công bố các bản

án của tòa án hoàn toàn có thể được tiến hành dựa trên tiêu chí cạnh tranh, ví dụ thông qua đấu thầu công khai. Một ví dụ khá điển hình là các Báo an ninh Thế giới, An ninh Thủ đô; dường như khai thác nguồn hồ sơ phong phú của ngành điều tra đã là một thế mạnh khá độc quyền của các tờ báo này; độc quyền có thể trở thành thương quyền thông qua thủ tục đấu thầu.

Người ta có thể suy tính để "xã hội hóa" phí tổn đào tạo các thẩm phán được chăng? Điều này dường như có thể làm được, nếu thẩm phán được lựa chọn từ giới luật sư hành nghề trong khu vực tư nhân, như mô hình lựa chọn thẩm phán trong hệ thống pháp luật Anh-Mỹ. Tuy nhiên, cần bàn thêm rằng phải thay đổi cách đào tạo và quản lý luật sư, ví dụ luật sư phải là người đã có một bằng đại học và kinh nghiệm công tác ở bất kỳ lĩnh vực nào, sau đó học thêm một bằng sau đại học mang tính học nghề, phải sinh hoạt và chịu giám sát chặt chẽ về đạo đức nghề nghiệp trong các đoàn luật sư. Làm như vậy nhiều thập kỷ liên tục mới mong có được một đội ngũ luật sư đủ kiến thức, kỹ năng, đạo đức và uy tín xã hội để đảm nhận nghĩa vụ của một thẩm phán. Nếu như Nhật Bản đã du nhập mô hình trường luật sau đại học, người Nam Hàn đang tranh luận, và người Trung Quốc đã có khoảng 04 cơ sở đào tạo J.M. (thạc sĩ luật cho người đã có một bằng đại học); những điều này đều gợi đến mô hình J.D. theo kiểu Hoa Kỳ; tôi cho rằng bàn luận về ý tưởng này có thể không còn là quá sớm. Một câu hỏi lớn đặt ra là, liệu trong khoảng 20 năm nữa, liệu giới luật sư và thẩm phán nước ta có thể cạnh tranh ngang ngửa với giới luật sư thẩm phán nước ngoài? Năm nào hiệu trưởng các trường luật của Mỹ và Trung Quốc cũng gặp nhau tại cái gọi là annual conference; người Tàu bám rất sát kỹ thuật xây lắp các mô-đule đào tạo của Hiệp hội của gần 200 trường luật Hoa Kỳ. Bàn luận rộng ra như vậy, vì tôi tin tưởng rằng chỉ khi xã hội cần tới những luật sư giỏi, những luật sư này mới gây sức ép lớn nâng cao năng lực

cho các thẩm phán, và tại sao chúng ta không suy tính để bổ nhiệm những luật sư giỏi và có đạo đức, uy tín tốt nhất vào ngạch thẩm phán. Nếu làm được như vậy, chi phí đào tạo thẩm phán giỏi đã được trải rộng cho toàn xã hội.

Quy trình xét xử tại tòa án liệu có thể "xã hội hóa" được chăng? Tuy không có "bồi thẩm đoàn", song các thiết chế tự hòa giải ở khắp các lĩnh vực đã góp phần đỡ gánh nặng rất lớn cho các tòa án nước ta trong việc giữ gìn công lý. Muốn nhân dân tham gia các lĩnh vực này tích cực hơn, chắc phải suy tính để ban hành các quy định ghi nhận hiệu lực pháp lý mạnh hơn của các thiết chế hòa giải. Thêm nữa, bồi thẩm đoàn có thể cũng là một ý tưởng hay; dân chúng cùng góp phần kiến tạo công lý; hy vọng giới học thuật có thể phân tích cơ hội du nhập mang tính thí điểm diện hẹp mô hình khá Mỹ này vào điều kiện nước ta.

#### 4. Bối trợ tư pháp: Khả năng và lộ trình "xã hội hóa"

Các thiết chế bối trợ tư pháp quan trọng nhất bao gồm luật sư, công chứng, thừa phát lại, luật sư, giám định và phiên dịch viên có tuyên thệ. Luật sư khi được du nhập lần đầu tiên vào Nam Kỳ còn được gọi là "quan trạng sư", nay nhận thức xã hội về nghề tự do này đã thay đổi hẳn. Luật sư đã hoàn toàn hành nghề độc lập, tách ra khỏi bộ máy Nhà nước, thậm chí với cung cách tiến hành kinh doanh chẳng khác các thương nhân, ví dụ các hãng luật cũng tiến hành quảng cáo và cạnh tranh gay gắt để tìm khách hàng. Đây là điều cần lưu tâm, bởi với tư cách là cách tay nối dài của bảo vệ công lý, người luật sư không thể hành nghề như các thương nhân. Có lẽ cần xem xét kỹ hơn để thắt chặt các quy định ràng buộc hoặc cấm luật sư tiến hành các hoạt động quảng cáo, tăng trách nhiệm sinh hoạt của luật sư trong các đoàn luật sư, hoặc suy tính tới các ràng buộc về đạo đức nghề nghiệp.

Công chứng cũng là một loại dịch vụ ít có lý do buộc Nhà nước phải tự tiến hành tổ

chức; các công chức viên hoàn toàn có thể được tổ chức như các văn phòng hành nghề tự do với những kỹ năng và thẩm quyền ít nhiều tách biệt so với các luật sư khác. Nhà nước có thể vẫn giữ quyền kiểm soát, đặc biệt thông qua quy trình đào tạo, cấp phép và giám sát đạo đức hành nghề, thậm chí nhà nước có thể can thiệp để định hướng các biểu phí và chất lượng dịch vụ. Kèm theo công chức và các phiên dịch, biên dịch viên có tuyên thệ; những người này có thể sẽ xuất hiện nhiều hơn trong tương lai. Điều quan trọng là cần quy định điều kiện bổ nhiệm, trách nhiệm tuyên thệ, cơ chế giám sát đạo đức hành nghề của những người hành nghề tự do này.

Các trung tâm bán đấu giá đã tách khỏi hành chính và hoạt động như doanh nghiệp đặc biệt. Điều cần suy tính thêm là cơ quan thi hành án, thường được cấu trúc thuộc các tòa án với những nhân viên hành chính không nhất thiết là luật gia (paralegal hay trung cấp, cao đẳng pháp lý theo cách hiểu của người Mỹ, theo luật công chức Đức gọi là công chức trung cấp mittleren Dienst, khác với thẩm phán là công chức bậc cao Beamten höheren Dienst). Nếu trong các nhà nước có tư duy cấp tiến về dịch vụ công, người ta có thể tổ chức đấu thầu công khai lựa chọn các nhà cung cấp và quản lý các trại giam; điều

ấy cũng có thể áp dụng không khó khăn khi các trung tâm bán đấu giá được tăng hoặc ủy quyền trong thực thi án dân sự. Tuy nhiên tranh luận về những điều này tỏ ra còn quá sớm ở nước ta.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Ngọc Hiến, *Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công: Nhận thức, thực trạng và giải pháp*, NXB Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2002.
- [2] Học viện Hành chính Quốc gia, Viện nghiên cứu hành chính, *Thuật ngữ hành chính*, Hà Nội, 2002.
- [3] Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), S Chiavo-Campo, P.S.A Sundaram (CB), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.
- [4] Báo cáo chung của các nhà tài trợ, Báo cáo phát triển Việt Nam, *Quản lý và điều hành*, 2005.
- [5] Báo cáo chung của các nhà tài trợ, Báo cáo phát triển Việt Nam, *Kinh doanh*, 2006.
- [6] Báo cáo chung của các nhà tài trợ, Báo cáo phát triển Việt Nam, *Quản trị Quốc gia*, 2007.
- [7] WB, *Doing Business: How to reform*, www.doingbusiness.org, 2007.
- [8] USAID-VCCI-Asia Foundation, *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam*, 2005.
- [9] Lynne L Dallas, *Law and Public Policy: A Socioeconomic Approach*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2005.

## Legal Socialization in Vietnam: Still early to discuss?

Phạm Duy Nghĩa

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

The term “public services” enters Vietnam’s academic discussion just recently. From the authoritarian state, the country has changed rapidly toward a more open society, in which private sectors take responsibility to deliver important public services. Also in jurisprudence, including the courts of justice and justice supporting legal professions like lawyers, notary and paralegal, the need for privatization is urgently. The article discusses some of the perspective relating to public services and the ways to transfer some of the legal services in to the private professional sectors.