

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HIỆU QUẢ CỦA PHÁP LUẬT

1. Nhu cầu và tình hình xem xét pháp luật từ góc độ hiệu quả

Đường lối đổi mới và hội nhập quốc tế do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo đã tạo ra những cơ hội phát triển nhanh chóng cho đất nước ta và đã thu được những thành tựu to lớn trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Cùng với những thuận lợi đó, chúng ta cũng gặp không ít những khó khăn, thách thức đòi hỏi phải có sự nhận thức đầy đủ và phải có các biện pháp phát huy hơn nữa vai trò của tất cả các yếu tố bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước, trong đó, pháp luật được xem là một trong những yếu tố đặc biệt quan trọng. Có thể nói, pháp luật với những thuộc tính của mình đã trở thành một công cụ quản lý xã hội không thể thay thế trong thời đại hiện nay và cũng không một công cụ quản lý nào có thể sánh với pháp luật về tính hiệu quả trong quản lý nhà nước và xã hội. Vì vậy, để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật thì một trong những yêu cầu quan trọng là phải nâng cao hiệu quả của pháp luật, phát huy tới mức cao nhất vai trò và những giá trị của pháp luật trong đời sống xã hội. Nâng cao hiệu quả của pháp luật được đặt ra như một vấn đề có tính thời sự, đã và đang được sự quan tâm của nhiều người, nhiều giới, nhất là những nhà lãnh đạo quản lý, những người làm công tác pháp luật ở nước ta hiện nay.

Tuy nhiên, ở nước ta, vấn đề hiệu quả của pháp luật vẫn chưa được triển khai nghiên cứu một cách cơ bản và toàn diện. Nhiều vấn đề đặt ra liên quan đến hiệu quả của pháp luật, làm thế nào để nâng cao hiệu quả của pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước ta hiện nay, v.v... vẫn chưa được quan niệm và giải quyết một cách thống nhất trong lý luận và thực tiễn. Tình hình đó càng cho thấy phải nghiên cứu một cách đầy đủ hơn những vấn đề lý luận và thực tiễn về hiệu quả của pháp luật. Việc nghiên cứu để làm rõ các vấn đề lý luận về hiệu quả của pháp luật, xây dựng cơ sở khoa học cho việc đánh giá thực trạng hiệu quả của pháp luật và tìm ra những giải pháp đúng đắn, phù hợp nhất để từng bước nâng cao hiệu quả của pháp luật trong những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể hiện nay sẽ góp phần vào việc thực

hiện thắng lợi mục tiêu ổn định và phát triển đất nước mà Đảng, Nhà nước ta đã đề ra trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa không những có ý nghĩa về mặt khoa học mà còn có ý nghĩa về mặt thực tiễn.

Nghiên cứu hiệu quả của pháp luật trước hết để phục vụ các hoạt động pháp luật. Cụ thể là: Xây dựng được hệ thống pháp luật của đất nước có chất lượng cao; tổ chức thực hiện pháp luật, đặc biệt là áp dụng pháp luật nghiêm minh, chính xác, đúng đắn; hoạt động xét xử chính xác, khách quan, công bằng, có lý có tình, mọi vi phạm pháp luật đều được xử lý nghiêm minh.

Nâng cao hiệu quả của pháp luật xét đến cùng là để phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Có thể nói rằng, trong giai đoạn hiện nay, "hiệu quả kinh tế - xã hội là tiêu chuẩn quan trọng nhất của sự phát triển", nhằm thỏa mãn ngày một tốt hơn, đầy đủ hơn những nhu cầu hợp pháp, chính đáng của mỗi người dân và của cả cộng đồng.

Việc nghiên cứu hiệu quả không chỉ đặt ra đối với pháp luật nói chung mà còn đòi hỏi phải nghiên cứu, đánh giá đối với từng bộ phận của pháp luật như: hiệu quả của quy phạm pháp luật; hiệu quả của chế định pháp luật; hiệu quả của ngành luật; hiệu quả của pháp luật (các quy phạm pháp luật) thuộc một lĩnh vực nào đó; hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật; hiệu quả của hoạt động xây dựng pháp luật; hiệu quả của hoạt động áp dụng pháp luật; hiệu quả của việc truy cứu trách nhiệm pháp lý; thậm chí cả hiệu quả của các biện pháp tác động nhà nước như biện pháp khen thưởng, biện pháp trừng phạt.

Hiệu quả của pháp luật và vấn đề nâng cao hiệu quả của pháp luật là một trong những vấn đề cơ bản của khoa học pháp lý đã được nhiều nhà nghiên cứu lý luận và hoạt động thực tiễn trong và ngoài nước tiếp cận nghiên cứu ở những góc độ khác nhau. Ở Việt Nam, vấn đề hiệu quả của pháp luật cũng đã được các nhà nghiên cứu khoa học pháp lý đề cập ở nhiều khía cạnh với những mức độ khác nhau, đặc biệt là từ khi Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo đất nước bước vào thời kỳ đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, do vậy, vai trò của pháp luật ngày càng được coi trọng, đề cao, pháp luật đã trở thành công cụ quan trọng để bảo đảm cho sự tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững, đồng thời là cơ sở để thực hiện mục tiêu

xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Vấn đề hiệu quả của pháp luật cũng là một trong những nội dung đang được đưa vào giảng dạy chính thức trong chương trình đào tạo đại học và sau đại học chuyên ngành luật. Tuy nhiên, do tính chất phức tạp về nội dung, phong phú về hình thức biểu hiện và đa dạng về phương pháp tiếp cận, phân tích và đánh giá nên cho đến nay, chung quanh vấn đề hiệu quả của pháp luật vẫn còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau, còn nhiều nội dung đòi hỏi phải được đặt ra, xem xét giải quyết một cách toàn diện và đồng bộ. Mặc dù vậy, cho đến nay, ở nước ta còn ít có công trình khoa học nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện về hiệu quả của pháp luật, vì vậy, xét trên nhiều phương diện, nhiều nội dung, khía cạnh của vấn đề hiệu quả của pháp luật vẫn chưa có được sự nhất trí cao về quan điểm học thuật cũng như về cách giải quyết các vấn đề thực tiễn.

Thực tiễn cho thấy, công tác đánh giá hiệu quả của pháp luật ở nước ta còn nhiều hạn chế, chưa mang tính hệ thống, chưa có kế hoạch cụ thể và chưa có được những kết luận có đủ căn cứ và có tính thuyết phục. Các hoạt động trong lĩnh vực này thường diễn ra dưới các hình thức như báo cáo tổng kết hay hội nghị tổng kết của các ngành, các cấp, các cơ quan về tình hình xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật, đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật trong những khoảng thời gian nhất định; về một văn bản pháp luật hoặc các quy định pháp luật về một lĩnh vực nào đó. Chẳng hạn, các báo cáo của Chính phủ về tình hình thi hành pháp luật trên một số lĩnh vực nhất định; báo cáo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về tình hình chấp hành pháp luật; báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác xét xử của Tòa án; các báo cáo của các bộ, ngành về việc thực hiện những văn bản pháp luật cụ thể như báo cáo tổng kết thực hiện Bộ luật lao động của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, báo cáo tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992... Trong những văn bản đó, đã có sự tổng kết, đánh giá về việc xây dựng, thực hiện các văn bản pháp luật trong thực tiễn, trên cơ sở đó, đề xuất những giải pháp cho tương lai. Tuy nhiên, trong những văn bản đó mới chỉ nêu lên một số nét lớn mang tính định hướng, đôi khi rất chung chung, hoặc là quá chi tiết mà chưa thật toàn diện và thường mang tính tổng kết thực tiễn, ít mang tính học thuật, lý luận.

2. Một số quan niệm về hiệu quả của pháp luật

Trước hết, về mặt thuật ngữ, theo các nhà ngôn ngữ học, hiệu quả được hiểu là: "kết quả đích thực; kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại"; "tạo ra kết quả mong muốn hoặc có chủ định"; "là kết quả đạt được trong việc thực hiện một nhiệm vụ nhất định". Thuật ngữ hiệu quả có liên quan chặt chẽ với thuật ngữ năng suất, bởi năng suất được hiểu là "tính hiệu quả của hoạt động, của quá trình sản xuất, làm việc, được đo bằng số lượng sản phẩm hay khối lượng công việc làm ra được trong một đơn vị thời gian nhất định" và thuật ngữ chất lượng, bởi chất lượng được hiểu là "cái tạo nên phẩm chất, giá trị của một con người, một sự vật, sự việc; cái tạo nên bản chất sự vật, làm cho sự vật này khác sự vật kia; cái để phân biệt với số lượng"...

Cũng vì hiệu quả được hiểu theo nhiều nghĩa nên hiệu quả của pháp luật cũng tồn tại khá nhiều quan điểm và những cách tiếp cận khác nhau về vấn đề này. Một số học giả đồng nhất hiệu quả của pháp luật với chất lượng của pháp luật. Họ cho rằng, hiệu quả của pháp luật thể hiện ở sự đúng đắn, sự phù hợp của pháp luật, nói khác đi là ở chất lượng của pháp luật. Theo quan điểm này, thì hiệu quả của pháp luật phụ thuộc vào sự đúng đắn, tính phù hợp của pháp luật với các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội, với các định hướng chính trị của giai cấp cầm quyền và các yếu tố xã hội khác. Phải khẳng định rằng sự đúng đắn, sự phù hợp của pháp luật với các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội, v.v. của đất nước là những điều kiện, tiền đề hết sức quan trọng và cần thiết để pháp luật có thể phát huy được vai trò, tác dụng trong đời sống xã hội. Nếu pháp luật được xây dựng một cách duy ý chí, trái với các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội thì khó có thể đi vào cuộc sống, khó phát huy được vai trò, tác dụng của mình. Tuy nhiên, sự đúng đắn, tính phù hợp của pháp luật mới chỉ là tiền đề, là điều kiện để pháp luật có hiệu quả chứ chưa phải là hiệu quả thực tế của pháp luật.

Thực tế đã cho thấy, pháp luật (cụ thể hơn là nhiều quy phạm pháp luật hay văn bản quy phạm pháp luật) được ban hành có chất lượng tốt, nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau chúng đã không được thực hiện hoặc được thực hiện không nghiêm, nên chúng ít có giá trị trên thực tế. Trong những trường hợp

như vậy, nếu chỉ dựa vào sự phù hợp, sự đúng đắn của bản thân pháp luật thì chưa có đủ cơ sở để đánh giá được về hiệu quả của pháp luật mà chỉ có thể đánh giá được khả năng có hiệu quả của chúng. Vì vậy, có thể nói, cách giải thích mọi vấn đề về hiệu quả của pháp luật chỉ từ sự đúng đắn, sự phù hợp của bản thân pháp luật là chưa đủ.

Việc tuyệt đối hóa vai trò của pháp luật thực định có thể dẫn đến tình trạng là những thiếu sót, yếu kém trong hoạt động thực hiện, áp dụng pháp luật trong thực tiễn sẽ có thể được giải thích như là những nguyên nhân sẵn có từ bản thân pháp luật (do pháp luật chưa đúng đắn, chưa phù hợp...), dường như tất cả chỉ phụ thuộc vào pháp luật, vì vậy, chỉ cần thay đổi pháp luật thì tất cả sẽ trở nên tốt đẹp. Phải thừa nhận rằng, hệ thống pháp luật thực định là yếu tố tiên quyết, là cơ sở cho hoạt động thực hiện và áp dụng pháp luật. Kết quả thực hiện và áp dụng pháp luật tốt hay không tốt trước hết có nguyên nhân từ chất lượng của pháp luật (sự rõ ràng, tính chính xác, tính thống nhất, mức độ mâu thuẫn, chồng chéo, tính hiện thực, sự đúng đắn và phù hợp... của pháp luật), nhưng đó không phải là tất cả.

Bên cạnh chất lượng của pháp luật, hoạt động thực hiện và áp dụng pháp luật cũng có vai trò hết sức quan trọng để bảo đảm hiệu quả của pháp luật. Có thể khẳng định rằng, nếu hoạt động thực hiện và áp dụng pháp luật không tốt (có thể do năng lực, trình độ pháp luật và đạo đức của các chủ thể pháp luật thấp, những điều kiện xã hội bảo đảm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật chưa có hoặc không đầy đủ...) thì dù có pháp luật với chất lượng tốt cũng chưa đủ điều kiện để bảo đảm cho pháp luật tác động đạt hiệu quả cao.

Thực tế cho thấy, những năm gần đây, Nhà nước ta đã ban hành nhiều quy định pháp luật về đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí và theo đánh giá của nhiều chuyên gia pháp lý thì đó là những quy định pháp luật có chất lượng tốt, nhưng tình trạng tham nhũng, lãng phí không những không giảm, mà còn diễn ra phức tạp hơn, với những thủ đoạn tinh vi, xảo quyệt hơn và quy mô lớn hơn. Trong trường hợp này, tình trạng tham nhũng, lãng phí diễn ra phức tạp không chỉ có nguyên nhân từ các quy định pháp luật chưa phù hợp, mà còn do nhiều nguyên nhân khác nữa, trong đó có nguyên nhân từ các cơ quan, cán

bộ, công chức, viên chức nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật, làm nhiệm vụ đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Tuy nhiên, cách tiếp cận hiệu quả của pháp luật từ góc độ xem xét bản thân (chất lượng) pháp luật cũng có ý nghĩa rất lớn đối với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Nó cho phép khắc phục tình trạng không toàn diện, thiếu đồng bộ, mâu thuẫn chồng chéo, không phù hợp của hệ thống pháp luật, tạo ra những khả năng, những điều kiện thuận lợi để pháp luật dễ dàng đi vào đời sống, phát huy được vai trò, tác dụng trong đời sống xã hội.

Từ quan điểm trên, một số học giả còn đi sâu hơn, cụ thể hơn khi cho rằng, hiệu quả của pháp luật xuất phát từ sự phù hợp, từ hiệu quả của từng bộ phận cấu thành (giả định, quy định và chế tài) của quy phạm pháp luật. Các học giả này đã đi sâu phân tích đánh giá hiệu quả của từng bộ phận cụ thể của quy phạm pháp luật.

Có thể nói, tính quy phạm là một thuộc tính vô cùng quan trọng của pháp luật, pháp luật tồn tại chủ yếu dưới dạng các quy phạm pháp luật. Trong thực tế, hiệu quả của pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng, sự đầy đủ, sự phù hợp của những bộ phận cấu thành quy phạm pháp luật như bộ phận giả định của quy phạm dự liệu được chính xác, đầy đủ những hoàn cảnh, điều kiện có thể xảy ra trong cuộc sống mà ở đó cần điều chỉnh hành vi của con người bằng pháp luật; bộ phận quy định của quy phạm đưa ra được những cách xử sự phù hợp, có tính khả thi cao và được trình bày rõ ràng, chính xác, dễ hiểu; bộ phận chế tài của quy phạm dự liệu được các biện pháp tác động phù hợp bảo đảm cho các quy định của Nhà nước được thực hiện chính xác, triệt để, nghiêm minh... Tuy nhiên, từng bộ phận của quy phạm pháp luật không thể tồn tại và tự tác động riêng rẽ, chúng chỉ có thể phát huy được tác dụng khi liên kết với các bộ phận khác tạo lập nên quy phạm pháp luật. Như vậy, để quy phạm có hiệu quả thì từng bộ phận của nó phải được quy định chính xác, phù hợp. Do vậy, chỉ nên nói tới hiệu quả của quy phạm pháp luật chứ không nên nói tới hiệu quả của từng bộ phận của quy phạm pháp luật.

Một số học giả cho rằng, hiệu quả của pháp luật chỉ là khả năng của pháp luật tác động vào các quan hệ xã hội theo những hướng đã được xác định. Theo

quan điểm này, hiệu quả của pháp luật là khả năng của pháp luật có thể tác động được vào các quan hệ xã hội và ý thức xã hội để điều chỉnh các quan hệ đó với những tổn thất vật chất và tinh thần ít nhất và mang kết quả theo hướng cần điều chỉnh và cần được xác định của pháp luật. Có thể cho rằng, hiệu quả của pháp luật không chỉ là khả năng tác động của pháp luật mà còn là kết quả tác động của pháp luật, những kết quả đó không những thể hiện ở sự định tính mà còn có thể định lượng được (có thể đo, đếm được về số lượng, chất lượng), mặc dù trong thực tế không phải trường hợp nào cũng có thể đo, đếm được về số lượng và chất lượng.

Một số học giả khác lại tiếp cận hiệu quả của pháp luật từ môi trường tác động của pháp luật (đạt được mục đích thực tế). Các học giả này cho rằng, hiệu quả của pháp luật là mức độ thực tế đạt được những mục đích xã hội có ích mà vì chúng pháp luật đã được ban hành. Theo các học giả này thì trong thực tế, có nhiều quy phạm pháp luật được ban hành rất tốt, nhưng khi áp dụng lại không có hiệu quả hoặc hiệu quả thấp, ngược lại, có những quy phạm pháp luật “chưa tốt lắm” nhưng do có sự áp dụng pháp luật tốt nên vẫn đạt hiệu quả cao.

Việc xem xét hiệu quả của pháp luật chủ yếu thông qua hoạt động áp dụng pháp luật cũng có những hạn chế nhất định, bởi cách tiếp cận này chỉ có thể sử dụng đối với những luật đang có hiệu lực thực tế. Cách xác định hiệu quả của pháp luật như vậy cũng sẽ không bao quát hết được tính hiệu quả của bản thân pháp luật, đặc biệt là khi pháp luật có những khiếm khuyết, sai sót nhất định. Nếu những khiếm khuyết và thiếu sót ấy không được khắc phục thì chúng sẽ làm giảm đi tính hiệu quả của hoạt động áp dụng pháp luật. Hơn nữa, không phải chủ thể có thẩm quyền nào cũng có khả năng áp dụng pháp luật tốt khi mà bản thân pháp luật “chưa tốt lắm”. Đánh rằng, xây dựng pháp luật phải phù hợp với trình độ của người thực hiện (pháp luật không thể cao hơn chế độ kinh tế và trình độ văn hoá do chế độ kinh tế đó sinh ra). Với trình độ dân trí thấp, năng lực cán bộ không cao thì pháp luật cần phải xây dựng khác so với những nước có trình độ dân trí cao, có truyền thống pháp luật, có những người cán bộ có năng lực.

Một số học giả cho rằng, hiệu quả của pháp luật là sự tương quan giữa kết quả tác động thực tế của quy phạm pháp luật với những mục đích xã hội cần đạt được mà vì chúng quy phạm pháp luật đã được ban hành . Cách xác định hiệu quả của pháp luật như trên đã chỉ ra được sự cần thiết phải so sánh kết quả thực tế đạt được với mục đích xã hội được đặt ra khi ban hành pháp luật. Cách tiếp cận trên không nói gì đến những chi phí cho việc đạt được kết quả do vậy vẫn chưa hoàn thiện.

Một số khác lại tiếp cận hiệu quả của pháp luật từ góc độ kinh tế khi điều chỉnh pháp luật, họ cho rằng, hiệu quả của pháp luật là sự đạt được mục đích đề ra khi ban hành quy phạm pháp luật với những chi phí ít nhất (bao gồm những chi phí về vật chất, về tinh thần...). Những chi phí cho việc đạt được mục đích đề ra khi ban hành quy phạm pháp luật càng thấp thì hiệu quả của pháp luật càng cao. Những người theo quan điểm này còn đưa ra công thức để đánh giá hiệu quả của pháp luật như sau:

$$C = \frac{A - B}{K}$$

Trong đó: C là chỉ số hiệu quả; A là kết quả tác động của quy phạm pháp luật; B là trạng thái ban đầu khi chưa có sự tác động của pháp luật; K là những chi phí cho sự tiến hành tác động pháp luật.

Công thức trên chưa nêu được mục đích cần đạt được khi ban hành pháp luật, do vậy, công thức được xem như chưa đầy đủ. Có thể nói, hiệu quả hoạt động trong bất kỳ một lĩnh vực nào cũng phải tính đến yếu tố kinh, tế, phải xét đến sự tương quan giữa lợi ích thu được với những chi phí thực tế đã bỏ ra để đạt được những lợi ích đó. Do vậy, việc phải tiết kiệm, phải hạch toán về những chi phí trong quá trình điều chỉnh pháp luật là cần thiết. Tuy nhiên, vấn đề trên chỉ thể hiện tính hữu ích, tính kinh tế trong điều chỉnh pháp luật chứ chưa thể hiện đầy đủ hiệu quả của pháp luật và nếu quan niệm như vậy thì sẽ khó có thể đánh giá được hiệu quả của pháp luật trong những trường hợp không hạch toán được chính xác, đầy đủ, cụ thể những chi phí cho hoạt động điều chỉnh pháp luật hoặc không thể đánh giá được hết những giá trị mà quá trình điều chỉnh pháp luật mang lại.

Có học giả lại cho rằng, hiệu quả của pháp luật là mức độ mà quy phạm pháp luật đóng góp vào việc củng cố cơ sở pháp lý của đời sống nhà nước và đời sống xã hội, vào việc hình thành và phát triển những yếu tố của sự tự do trong các quan hệ xã hội. Ở đây, khi đánh giá hiệu quả của pháp luật, tác giả chỉ tập trung vào những kết quả có ích mà pháp luật thực sự mang lại cho xã hội và bỏ qua tất cả những yếu tố khác. Cách tiếp cận này cũng sẽ không phù hợp khi mà những ảnh hưởng tiêu cực quá lớn so với kết quả có ích mà pháp luật mang lại, hoặc là khi chi phí thực tế cho việc đạt được các kết quả đó quá lớn so với mức cần thiết.

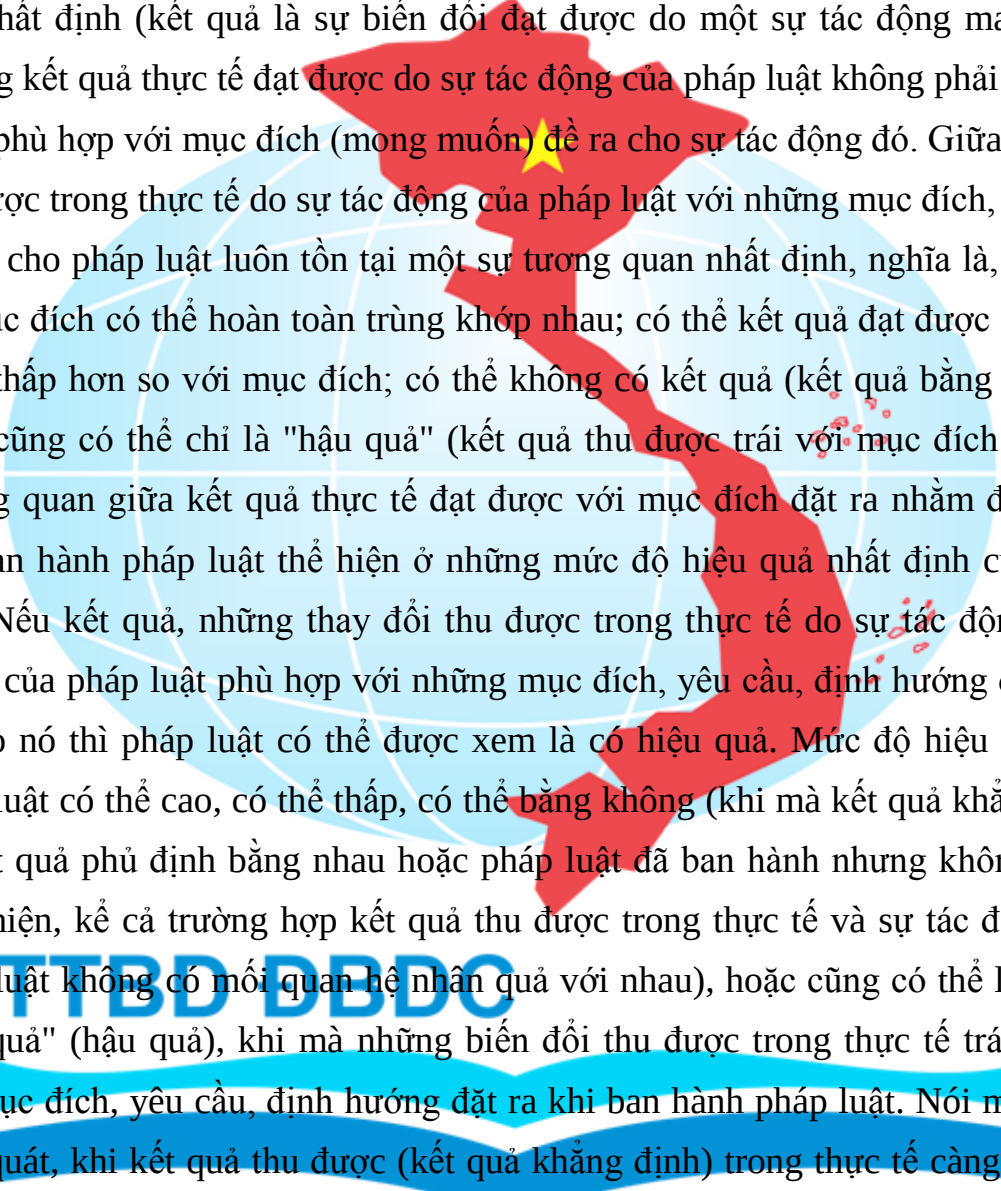
Như vậy, chỉ riêng khái niệm hiệu quả của pháp luật đã có nhiều quan điểm, nhiều cách tiếp cận khác nhau và giữa chúng cũng có những khác biệt đáng kể. Tuy nhiên, nếu nhìn một cách khái quát có thể thấy, các quan điểm đó đều tập trung vào hai trường phái: thứ nhất, hiệu quả của pháp luật là khả năng tác động tốt nhất của pháp luật vào các quan hệ xã hội; thứ hai hiệu quả của pháp luật là mức độ hiện thực của sự tác động tốt nhất của pháp luật vào đời sống xã hội. Mỗi trường phái đều có những yếu tố hợp lý, đồng thời, cũng có những hạn chế nhất định.

3. Khái niệm hiệu quả của pháp luật

Để xem xét đánh giá đầy đủ về hiệu quả của pháp luật (do pháp luật là hiện tượng rất phức tạp nên để đánh giá hiệu quả của toàn bộ pháp luật sẽ rất khó khăn, do vậy, thuật ngữ pháp luật ở đây được hiểu là tập hợp các quy phạm pháp luật nói chung và cũng có thể hiểu là một tập hợp các quy phạm pháp luật về một lĩnh vực hay vấn đề nào đó. Chẳng hạn, pháp luật hôn nhân và gia đình hay pháp luật bảo vệ môi trường...), cần tiếp cận trên quan điểm toàn diện, nghĩa là, cần xem xét không chỉ bản thân pháp luật, mà còn phải xem xét cả đối tượng tác động của nó trong những phạm vi nhất định. Nghiên cứu về hiệu quả của pháp luật cần bắt đầu từ việc tìm hiểu bản thân pháp luật, nghĩa là, xem xét cấu trúc, nội dung, mục đích của pháp luật nói chung, của từng quy phạm, từng văn bản pháp luật, tìm hiểu khả năng thực hiện chúng trong thực tế, mức độ phù hợp của chúng với các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội và các điều kiện quan trọng khác của xã hội hiện tại mà trong đó pháp luật sẽ tác động, nói cách

khác, phải xem xét đánh giá chất lượng của pháp luật. Đây là điều kiện không thể thiếu khi đánh giá hiệu quả của pháp luật.

Bên cạnh việc nghiên cứu bản thân pháp luật, còn phải tìm hiểu những mục đích, yêu cầu định hướng của pháp luật, nói cách khác, xem xét kết quả mong muốn đạt được. Khi ban hành pháp luật, bao giờ người ta cũng nhằm đạt được kết quả nhất định. Cái mà người ta phấn đấu nhằm đạt tới khi ban hành pháp luật được coi là kết quả dự kiến hay còn gọi là mục đích, yêu cầu, định hướng. Đây là điều bắt buộc phải được dự kiến khi tiến hành điều chỉnh (quản lý) bằng pháp luật đối với các quan hệ xã hội. Về điều này Ph.Ăngghen đã khẳng định: " Trong lịch sử xã hội, nhân tố hoạt động hoàn toàn chỉ là những con người có ý thức, hành động có suy nghĩ hay có nhiệt tình và theo đuổi những mục đích nhất định thì không có gì xảy ra mà lại không có ý định tự giác, không có mong muốn". Pháp luật là một hiện tượng xã hội, một giá trị văn hoá - xã hội, một phương tiện quản lý đời sống xã hội với những thuộc tính riêng và những đòi hỏi nhất định. Pháp luật ra đời và tồn tại nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo những mục đích cụ thể xác định. Nói cách khác, khi ban hành pháp luật, Nhà nước luôn mong muốn đạt được những mục đích, yêu cầu và định hướng nhất định. Chẳng hạn, Nhà nước ta ban hành Bộ luật dân sự có mục đích, yêu cầu, định hướng cơ bản là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, bảo đảm sự bình đẳng và an toàn pháp lý trong quan hệ dân sự, góp phần tạo điều kiện đáp ứng các nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, góp phần bảo đảm cuộc sống cộng đồng ổn định, lành mạnh, giữ gìn và phát huy truyền thống đoàn kết, tương thân, tương ái, thuần phong mỹ tục và bản sắc văn hoá dân tộc hình thành trong lịch sử lâu dài xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, góp phần xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Để đánh giá hiệu quả của pháp luật phải xem xét tìm hiểu các mục đích, yêu cầu, định hướng được đề ra cho pháp luật nói chung và cho từng văn bản, từng quy phạm pháp luật nói riêng, những kết quả mong muốn đạt được khi phải dựa vào pháp luật.



Tuy nhiên, chỉ tìm hiểu mục đích, yêu cầu, định hướng mong muốn đạt được khi ban hành pháp luật chưa thể đánh giá được hiệu quả thật sự của pháp luật, bởi lẽ, pháp luật chỉ có tác dụng, có giá trị thực sự khi nó tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội. Sự tác động, điều chỉnh của pháp luật lên các quan hệ xã hội bao giờ cũng gây ra những biến đổi nhất định cho các quan hệ xã hội (những biến đổi ấy gọi là kết quả), nói khác đi, bao giờ cũng đạt được những kết quả nhất định (kết quả là sự biến đổi đạt được do một sự tác động mang lại). Nhưng kết quả thực tế đạt được do sự tác động của pháp luật không phải bao giờ cũng phù hợp với mục đích (mong muốn) đề ra cho sự tác động đó. Giữa kết quả đạt được trong thực tế do sự tác động của pháp luật với những mục đích, yêu cầu đặt ra cho pháp luật luôn tồn tại một sự tương quan nhất định, nghĩa là, kết quả và mục đích có thể hoàn toàn trùng khớp nhau; có thể kết quả đạt được cao hơn hoặc thấp hơn so với mục đích; có thể không có kết quả (kết quả bằng không); hoặc cũng có thể chỉ là "hậu quả" (kết quả thu được trái với mục đích đặt ra). Tương quan giữa kết quả thực tế đạt được với mục đích đặt ra nhằm đạt được khi ban hành pháp luật thể hiện ở những mức độ hiệu quả nhất định của pháp luật. Nếu kết quả, những thay đổi thu được trong thực tế do sự tác động, điều chỉnh của pháp luật phù hợp với những mục đích, yêu cầu, định hướng được đề ra cho nó thì pháp luật có thể được xem là có hiệu quả. Mức độ hiệu quả của pháp luật có thể cao, có thể thấp, có thể bằng không (khi mà kết quả khẳng định và kết quả phủ định bằng nhau hoặc pháp luật đã ban hành nhưng không được thực hiện, kể cả trường hợp kết quả thu được trong thực tế và sự tác động của pháp luật không có mối quan hệ nhân quả với nhau), hoặc cũng có thể là "phản hiệu quả" (hậu quả), khi mà những biến đổi thu được trong thực tế trái ngược với mục đích, yêu cầu, định hướng đặt ra khi ban hành pháp luật. Nói một cách khái quát, khi kết quả thu được (kết quả khẳng định) trong thực tế càng lớn, thì khả năng có hiệu quả của pháp luật càng cao và ngược lại, kết quả đó càng ít thì khả năng có hiệu quả của pháp luật càng thấp.

Hiệu quả của pháp luật không chỉ thể hiện bằng kết quả so sánh giữa mục đích, yêu cầu, định hướng cần đạt được với kết quả thực tế đạt được mà còn phải đánh giá cả chất lượng của các hoạt động để tạo ra kết quả đó. Do vậy, đánh giá hiệu quả của pháp luật còn bao hàm cả việc xem xét những chi phí để đạt được

các kết quả đó trong quá trình điều chỉnh pháp luật. Không thể nói là pháp luật có hiệu quả cao khi những chi phí về vật chất, tinh thần, thời gian và những chi phí khác cho việc đạt được mục đích đề ra quá lớn so với những gì đạt được trong quá trình điều chỉnh pháp luật. Nói cách khác, chúng ta không chỉ quan tâm tới kết quả mà còn quan tâm tới chất lượng của các hoạt động để tạo ra các kết quả đó. Chẳng hạn, sẽ là không hiệu quả nếu chúng ta phải thường xuyên cần tới một lực lượng rất lớn cảnh sát chỉ để giữ gìn trật tự an toàn cho một khu phố nào đó hay phải huy động nhiều cảnh sát nhằm truy tìm ra một người đã vượt qua đường khi tín hiệu giao thông đã báo cấm (đèn đỏ) ở ngã tư đường phố, vi phạm luật lệ giao thông chỉ để xử phạt hành chính đối với người đó. Pháp luật sẽ được coi là có hiệu quả cao khi những chi phí cho việc đạt được mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra ở mức thấp, nhưng kết quả đạt được trong thực tế ở mức cao nhất. Xu hướng phát triển tích cực trong quá trình điều chỉnh pháp luật là phải giảm chi phí và tăng kết quả thực tế đạt được. Như vậy, tiết kiệm và nâng cao năng suất lao động trong các hoạt động pháp luật là điều bắt buộc đối với các tổ chức cũng như mỗi cá nhân tham gia vào quá trình điều chỉnh pháp luật.

Như vậy, trong khái niệm hiệu quả của pháp luật bao hàm tất cả những yếu tố phản ánh khả năng tác động được nhiều nhất và tốt nhất của pháp luật lên các quan hệ xã hội, phản ánh sự hiện thực hoá những giá trị của pháp luật mà nhà làm luật dự tính. Hiệu quả pháp luật phải là sự kết hợp giữa khả năng và hiện thực tác động tốt nhất của pháp luật trong đời sống xã hội. Hiệu quả của pháp luật được xem như là mức độ kết quả đạt được tốt nhất của pháp luật trong những khả năng mà nó có thể đạt được.

Do vậy, để đánh giá được hiệu quả của pháp luật cần: xem xét, đánh giá chất lượng của pháp luật cần đánh giá hiệu quả; tìm hiểu mục đích, yêu cầu, định hướng của pháp luật cần đánh giá hiệu quả; xác định những kết quả đạt được do sự tác động của pháp luật trên thực tế (so sánh giữa trạng thái các quan hệ xã hội trước khi pháp luật cần đánh giá hiệu quả điều chỉnh với trạng thái của chúng khi pháp luật cần đánh giá hiệu quả đã điều chỉnh); đối chiếu và so sánh sự phù hợp giữa kết quả thực tế đạt được do sự tác động của pháp luật mang lại với mục đích, mong muốn đạt được khi ban hành pháp luật cần đánh giá hiệu

quả; so sánh giữa những biến đổi tích cực với những biến đổi không tích cực có thể có của các quan hệ xã hội do sự tác động của pháp luật cần đánh giá hiệu quả; so sánh giữa những chi phí thực tế với những chi phí dự kiến để đạt được các kết quả thực tế. Pháp luật được xem là có hiệu quả khi: pháp luật được đánh giá là có chất lượng; kết quả đạt được trong thực tế do sự tác động của pháp luật phù hợp với những mục đích mong muốn khi ban hành pháp luật (hiệu quả pháp luật cao, thấp là phụ thuộc vào sự tương quan giữa kết quả thực tế đạt được với kết quả mong muốn đạt được); những biến đổi tích cực của các quan hệ xã hội luôn nhiều hơn và tốt hơn so với những biến đổi tiêu cực do sự tác động của pháp luật trong đời sống xã hội; những chi phí về vật chất và tinh thần cho việc đạt được mục đích mong muốn luôn ở mức thấp.

Từ những phân tích trên cho thấy, hiệu quả của pháp luật là kết quả so sánh giữa kết quả thực tế đạt được do sự điều chỉnh, tác động của pháp luật mang lại (trong những phạm vi và điều kiện nhất định, biểu hiện ở trạng thái của các quan hệ xã hội) với những mục đích, yêu cầu, định hướng của pháp luật, với mức chi phí thấp.

Như vậy, hiệu quả của pháp luật là kết quả so sánh: kết quả đó do sự tác động, điều chỉnh của pháp luật mang lại trong những phạm vi nhất định; kết quả đó biểu hiện ở trạng thái của các quan hệ xã hội; kết quả đó phù hợp với mục đích, yêu cầu, định hướng của pháp luật; kết quả đó đạt được với chi phí thực tế thấp (cùng một kết quả nhưng nếu chi phí quá lớn thì xem là hiệu quả thấp và ngược lại).

Thời gian và không gian là vô hạn, pháp luật và hiệu lực tác động của nó là hữu hạn, nên đòi hỏi phải đánh giá hiệu quả của pháp luật trong những phạm vi thời gian và không gian nhất định:

- Về không gian, phải giới hạn sự xem xét đánh giá hiệu quả của pháp luật ở từng phạm vi lãnh thổ nhất định (ở phạm vi địa phương, một vùng lãnh thổ nào đó hay phạm vi cả nước). Việc xác định rõ phạm vi lãnh thổ để đánh giá hiệu quả của pháp luật phải dựa vào giới hạn hiệu lực về không gian của pháp luật. Không thể đánh giá hiệu quả của pháp luật ở những vùng lãnh thổ mà nó không có hiệu lực.

- Về thời gian, phải giới hạn sự đánh giá hiệu quả của pháp luật ở những khoảng thời gian xác định. Quy phạm pháp luật ra đời, tồn tại và tác động trong những phạm vi thời gian nhất định, do vậy, ở mỗi khoảng thời gian khác nhau thì: sự phát triển về số lượng và chất lượng của pháp luật khác nhau; mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho pháp luật có thể có những thay đổi; kết quả thực tế tác động của pháp luật có thể khác nhau; các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội... có thể thay đổi và ảnh hưởng đến hiệu quả của pháp luật; những chi phí cho các hoạt động pháp luật có thể cũng khác nhau. Tất cả những điều kiện nói trên có thể dẫn đến hiệu quả của pháp luật được đánh giá ở những khoảng thời gian khác nhau có thể sẽ khác nhau. Khoảng thời gian được xác định để đánh giá hiệu quả của pháp luật là phụ thuộc ý muốn của chủ thể đánh giá và mục đích đánh giá.

Tuy nhiên, khoảng thời gian để đánh giá hiệu quả của pháp luật đòi hỏi phải lựa chọn được những giai đoạn có tính điển hình khi tình hình kinh tế, chính trị, xã hội và pháp luật của đất nước tương đối ổn định. Thông thường, khoảng thời gian xác định để đánh giá hiệu quả của pháp luật được giới hạn bằng những thời điểm phát triển có tính chất bước ngoặt trong đời sống chính trị - xã hội hoặc trong hệ thống pháp luật của đất nước. Chẳng hạn, có thể xem xét, đánh giá hiệu quả của pháp luật trong thời gian 1 năm hay 5 năm hoặc theo những sự kiện lịch sử quan trọng như thời điểm ban hành Hiến pháp, ban hành một văn bản luật nào đó hay giai đoạn bắt đầu công cuộc đổi mới từ năm 1986 đến nay... Khi đánh giá hiệu quả của pháp luật trong một giai đoạn lịch sử nào đó cần chú ý tới những điều kiện lịch sử về kinh tế, chính trị - xã hội, v.v, trong và ngoài nước cũng như mục đích, vai trò lịch sử được đặt ra cho pháp luật trong giai đoạn lịch sử đó.

- Về số lượng, việc đánh giá hiệu quả của pháp luật có thể được thực hiện đối với một quy phạm pháp luật, một nhóm quy phạm pháp luật, một văn bản quy phạm pháp luật, một chế định luật, một ngành luật hoặc nhiều hơn tùy theo nhu cầu xem xét đánh giá của chủ thể. Căn cứ vào mục đích, quy mô, mức độ cần thiết theo mục đích đặt ra có thể đánh giá được hiệu quả của quy phạm pháp luật, hiệu quả của chế định luật, hiệu quả của ngành luật, hiệu quả của văn bản pháp luật, hiệu quả của pháp luật nói chung... Tuy nhiên, do pháp luật là một hệ

thống các nguyên tắc xử sự nên sự tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội cũng mang tính chất hệ thống, vì vậy, hiệu quả của pháp luật không phải là tổng số giản đơn hiệu quả của các yếu tố riêng rẽ cấu thành nên hệ thống mà là một hiện tượng pháp lý đặc biệt, chúng phụ thuộc bởi những mối liên hệ bên trong của mỗi hệ thống (nghĩa là, những nguyên tắc, tư tưởng chỉ đạo của mỗi ngành luật hay của cả hệ thống pháp luật) và cả những mối liên hệ bên ngoài với những bộ phận khác (như quan hệ giữa các chế định pháp luật trong một ngành luật hoặc giữa các ngành luật trong hệ thống pháp luật) trong môi trường tồn tại và tác động của chúng. Các mối quan hệ này có thể theo cả chiều ngang và theo cả chiều dọc. Do vậy, một quy phạm pháp luật nào đó nếu không có hiệu quả nó sẽ làm ảnh hưởng tới hiệu quả của các quy phạm pháp luật khác và ngược lại nếu có hiệu quả nó sẽ làm cho các quy phạm pháp luật khác cũng có hiệu quả. Điều này cho thấy sự đồng bộ trong xây dựng và thực hiện pháp luật của tất cả các cơ quan, tổ chức, các cá nhân có một ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả của pháp luật trong thực tiễn.

- Về chất lượng, có thể đánh giá hiệu quả của pháp luật ở từng khía cạnh, phương diện nhất định hoặc đánh giá một cách tổng thể. Chẳng hạn, có thể đánh giá hiệu quả của pháp luật ở khía cạnh kinh tế, khía cạnh chính trị hoặc khía cạnh lợi ích tinh thần.

Việc xác định phạm vi thời gian, không gian, số lượng và chất lượng để đánh giá hiệu quả của pháp luật là phụ thuộc vào ý chí của chủ thể tiến hành đánh giá.

ITBD ĐBDC

Khi đánh giá hiệu quả của pháp luật phải gắn với các kết quả cụ thể đã đạt được về kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội... do có sự tác động của pháp luật mang lại. Khi xem xét những kết quả đó, cần chú ý tới số lượng, chất lượng, tính ổn định và mức độ phổ biến của chúng trong đời sống xã hội. Pháp luật có hiệu quả phải là pháp luật (thúc đẩy, tạo điều kiện) phục vụ cho những mục tiêu phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội của đất nước, phải góp phần tạo ra sự dân chủ, tiến bộ, công bằng xã hội, đưa lại cuộc sống ấm no hạnh phúc cho Nhân dân. Có thể nói, khái niệm hiệu quả của pháp luật bao hàm tất cả những yếu tố phản ánh khả năng tác động được nhiều nhất và tốt nhất của pháp luật lên

các quan hệ xã hội, phản ánh sự hiện thực hoá những giá trị của pháp luật mà nhà làm luật dự tính. Nó là sự kết hợp giữa khả năng và hiện thực tác động của pháp luật trong đời sống xã hội.

Với tư cách là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội, mỗi quy phạm pháp luật đều có tác dụng đối với những hành vi nhất định của các chủ thể xác định. Đồng thời, nó cũng có tác động về mặt tâm lý đối với những chủ thể không liên quan trực tiếp (những tổ chức và cá nhân không được nêu ở bộ phận giả định của quy phạm pháp luật). Như vậy, quá trình điều chỉnh pháp luật còn đạt được cả những mục đích xã hội rộng lớn hơn mà nhà làm luật không trực tiếp đặt ra cho pháp luật. Vì lẽ đó mà trong khoa học pháp lý còn có khái niệm hiệu quả xã hội của pháp luật. Hiệu quả xã hội của pháp luật được xem xét ở phạm vi rộng không chỉ ở sự tác động của pháp luật lên hành vi của các chủ thể mà quy phạm pháp luật đã trực tiếp nói tới ở bộ phận giả định của quy phạm, mà còn xem xét tới cả những ảnh hưởng của pháp luật lên ý thức của các chủ thể mà quy phạm pháp luật không trực tiếp điều chỉnh, nghĩa là, tất cả những tác động, những ảnh hưởng của pháp luật trong đời sống xã hội.

Tóm lại, hiệu quả của pháp luật là một vấn đề rất phức tạp, có nhiều cách tiếp cận, xem xét ở những khía cạnh, cấp độ và phạm vi khác nhau. Việc xem xét ở khía cạnh, cấp độ và phạm vi nào là tùy thuộc vào ý chí của người nghiên cứu, đánh giá. Với mỗi cách tiếp cận sẽ có một cách đánh giá về hiệu quả của pháp luật. Tuy nhiên, để đánh giá được hiệu quả của pháp luật ở các cấp độ và phạm vi khác nhau thì bao giờ cũng phải xuất phát từ việc đánh giá hiệu quả của quy phạm pháp luật. Do vậy, trong khoa học pháp lý thường sử dụng hai cách nói là hiệu quả của pháp luật và hiệu quả của các quy phạm pháp luật. Hiệu quả của pháp luật là khái niệm được dùng ở cấp độ chung, còn hiệu quả của các quy phạm pháp luật được dùng ở cấp độ cụ thể. Dù tiếp cận, xem xét vấn đề hiệu quả của pháp luật ở khía cạnh, góc độ nào thì điều luôn được quan tâm là làm sao pháp luật phát huy được tới mức cao nhất những giá trị, vai trò to lớn của nó trong đời sống xã hội để phục vụ tốt nhất cho hạnh phúc của con người.