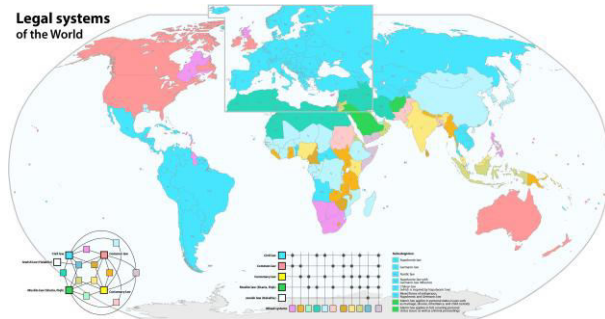


Hà Nội, ngày tháng năm 2025

BÁO CÁO KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU
QUY TRÌNH LẬP PHÁP MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Để phục vụ cho việc xây dựng dự án Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp đã tổ chức thu thập, dịch, tổng hợp, phân tích, đánh giá quy trình lập pháp trong Hiến pháp cũng như trong các văn bản pháp luật khác của một số nước trên thế giới, có so sánh quy định của các nước với nhau và với quy định hiện hành của Việt Nam. Mục đích chính của hoạt động nghiên cứu này là xác định, lựa chọn những kinh nghiệm phù hợp với đặc điểm hệ thống chính trị và hoàn cảnh kinh tế - xã hội hiện tại của nước ta, phục vụ trực tiếp cho việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), đồng thời cung cấp thêm thông tin cho Quốc hội trong quá trình xem xét dự án Luật.

Báo cáo nghiên cứu quy định pháp luật của trên 20 nước trên thế giới, đại diện cho các châu lục như châu Âu, châu Á, Châu Úc, Châu Mỹ, Châu Phi (Anh, Pháp, Cộng hòa Liên



bang Đức, Liên bang Nga, Cộng hòa Azerbaijan, Cộng hòa Bulgaria, Cộng hòa Moldova, Cộng hòa Kyrgyzstan, Cộng hòa Ba Lan, Cộng hòa Tajikistan, Australia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Mông cổ, Lào, Iran, Indonexia, Ấn Độ, Canada, Hoa Kỳ, Nam Phi, Uganda).

Nghiên cứu kinh nghiệm các nước cho thấy, tùy thuộc vào đặc điểm của thể chế chính trị, tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức, hoạt động của Nghị viện nói riêng, quy trình xây dựng và ban hành văn bản pháp luật của mỗi nước có những điểm riêng biệt từ chủ thể có quyền trình dự luật đến các bước cụ thể trong quy trình, thủ tục trình, xem xét, thông qua dự luật. Hiến pháp của nhiều nước dành một chương riêng quy định những vấn đề cơ bản, chung nhất về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, thẩm quyền lập pháp, ủy quyền lập pháp, quyền trình dự luật của đại biểu Quốc hội (nghị sỹ), thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản dưới luật. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, một số nước ban hành Luật tổ chức Quốc hội, quy tắc Nghị viện, nội quy, quy chế kỳ họp để bảo đảm cho hoạt động lập pháp của Quốc hội được tiến hành một cách thông suốt... Bên cạnh quy định về quyền lập pháp của Quốc hội trong Hiến pháp, một số nước còn quy định một phần quy trình làm luật trong các luật riêng hoặc trong các văn bản dưới luật như các hướng dẫn, chỉ thị nội các.

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Hệ thống văn bản pháp luật

Đa số các nước quy định hình thức văn bản pháp luật tương đối đơn giản. Đối với văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước trung ương ban hành hầu như các nước chỉ quy định từ ba đến bốn hình thức văn bản như Hiến pháp, luật, nghị định hoặc quy chế, quy tắc, nếu có thông tư thì chỉ có tính chất hướng dẫn, ít đặt ra các quy phạm mới. Địa phương cũng chỉ ban hành một đến hai hình thức văn bản.

Luật Lập pháp Trung Quốc quy định 6 hình thức văn bản pháp luật gồm: (1) luật; (2) quy định hành chính; (3) quy định địa phương; (4) quy định tự trị; (5) quy định riêng biệt; (6) quy chế.

Ngoài ra, một số nước quy định khá nhiều hình thức văn bản do các chủ thể khác nhau ban hành. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Cộng hòa Cộng hòa Kyrgyzstan gồm Hiến pháp, Luật, quy định của Quốc hội, Lệnh của Tổng thống, quy định của Chính phủ, quyết định của các Bộ và các cơ quan hành chính, các quyết định của chính quyền địa phương và cơ quan tự quản địa phương.

Luật ban hành văn bản Cộng hòa Azebaizan quy định hệ thống văn bản pháp luật gồm quyết định của Tòa án Hiến pháp; quyết định, hướng dẫn và chỉ thị của Ủy ban bầu cử trung ương; quyết định của chính quyền địa phương và các cơ quan chính quyền vùng lãnh thổ tự trị; quyết định của Ngân hàng quốc gia; quyết định của Hội đồng phát thanh và truyền hình quốc gia; quyết định của Hội đồng Tư pháp và pháp luật. Luật ban hành văn bản pháp luật của Cộng hòa dân chủ nhân Lào quy định hương ước của làng, xã cũng thuộc hệ thống văn bản pháp luật.

2. Thẩm quyền ban hành văn bản

Ở bất cứ quốc gia nào thì Quốc hội, cơ quan đại diện của nhân dân cũng là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Một số nước quy định thẩm quyền ban hành văn bản cho cơ quan lập pháp và cơ quan này có thể ủy quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cơ quan tư pháp không ban hành văn bản mà chủ yếu thực hiện giải thích pháp luật, xử lý xung đột về thẩm quyền ban hành văn bản.

Cơ quan hành pháp được ủy quyền ban hành văn bản theo quy định của Luật đối với một số lĩnh vực nhất định hoặc được ủy quyền ban hành văn bản trong từng luật cụ thể (*Canada, Trung Quốc, Lào..*). Nhiều nước quy định thẩm quyền ban hành của chính quyền địa phương (*Kyrgyzstan, Lào, Trung Quốc...*), thậm chí trao thẩm quyền ban hành cho đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt (*Trung Quốc*).

Về thẩm quyền của Quốc hội

Cũng giống như Việt Nam, hầu hết các quốc gia, nhiệm vụ chính của Cơ quan lập pháp là thẩm tra, xem xét và thông qua luật. Hầu hết các luật được Quốc hội thông qua đều do cơ

quan hành pháp trình, thường là do chính Bộ trưởng của bộ chịu trách nhiệm soạn thảo và trình. Bên cạnh đó, cơ quan lập pháp có trách nhiệm giám sát việc thi hành pháp luật.

Tại Trung Quốc, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền ban hành luật để quy định những vấn đề đã được xác định rõ trong Luật Lập pháp. Theo đó, Quốc hội có thẩm quyền ban hành và sửa đổi các luật cơ bản về hình sự, dân sự, cơ cấu nhà nước và các vấn đề khác. Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền lập pháp rất rộng, đó là: (1) ban hành và sửa đổi các luật ngoài những luật phải do Quốc hội ban hành; (2) sửa đổi, bổ sung một phần các luật do Quốc hội ban hành trong thời gian Quốc hội không họp, với điều kiện không trái với các nguyên tắc cơ bản của luật đó; (3) ban hành các luật liên quan theo sự ủy quyền của Quốc hội.

Về thẩm quyền của cơ quan Chính phủ

Hầu hết các nước trên thế giới quy định Chính phủ được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật và tổ chức việc thi hành pháp luật. Với vai trò là cơ quan thực thi pháp luật, cơ quan hành pháp ngoài việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật còn có thẩm quyền ban hành các văn bản dưới luật (nghị định, quyết định, quy chế) để tổ chức việc thi hành luật. Các Nghị định của Chính phủ, Thông tư của các Bộ chỉ là văn bản hướng dẫn thi hành luật nên phải căn cứ vào Luật và nội dung đều trong phạm vi quy định luật cho phép. Các văn bản này tồn tại vì nội dung của luật trong nhiều trường hợp không thể quy định chi tiết bởi chúng đòi hỏi những chuyên môn kỹ thuật nhiều hơn khả năng của cơ quan lập pháp. Những vấn đề này có thể gồm quy định thiết kế riêng để áp dụng được với các đối tượng công chúng cụ thể hoặc đối với các lĩnh vực kinh tế cụ thể; những nội dung thay đổi rất nhanh trong một thời gian ngắn nên không thể dùng luật để điều chỉnh. Luật đã được cơ quan lập pháp thông qua là tối thượng, và các quy định của các văn bản dưới luật phải tuân thủ quy định của luật.

Một số nước quy định Chính phủ được ban hành văn bản dưới luật về những vấn đề chưa được pháp luật quy định nhưng sau một thời gian kiểm nghiệm trong thực tế phải nâng lên thành luật. Luật Lập pháp Trung Quốc quy định Chính phủ (Quốc Vụ Viện) ban hành quy định hành chính (administrative regulations) để quy định về: (1) Các vấn đề cần thiết phải ban hành quy định hành chính để thi hành luật; (2) Các vấn đề về quyền quản lý hành chính của Chính phủ theo Điều 89 của Hiến pháp; (3) Các vấn đề thuộc thẩm quyền ban hành luật của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nhưng được Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ ban hành quy định hành chính để quy định trước (Điều 72).

Thẩm quyền của cơ quan tư pháp

Hầu hết các nước không quy định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật cho tòa án vì tòa án là cơ quan xét xử, áp dụng pháp luật. Việc không quy định thẩm quyền ban hành văn bản cho tòa án dựa trên việc phân chia quyền lực giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tòa án của các nước đều thực hiện chức năng chính là áp dụng pháp luật.

Ngoài ra, một số nước quy định tòa án có thẩm quyền giải thích pháp luật và giải quyết xung đột pháp luật.

Ở Canada, việc giải thích luật là một trong những nhiệm vụ quan trọng của tòa án trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình, nhất là trong quá trình xét xử. Thẩm phán là người giải thích luật và xây dựng án lệ cho việc áp dụng pháp luật. Thẩm phán sẽ tham gia xây dựng pháp luật bằng việc đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật thông qua quá trình áp dụng pháp luật. Bên cạnh đó, trong quá trình xét xử, nếu tòa án thấy rằng có quy định của Liên bang và tỉnh bang trái nguyên tắc của Hiến pháp Canada và Hiến chương về các quyền và tự do thì tòa án sẽ quyết định văn bản đó không có hiệu lực hoặc vi hiến. Nguyên tắc tuyên bố phạm vi vi hiến càng hẹp càng tốt, như tuyên bố một điều khoản hoặc một câu, một đoạn trong văn bản bị tuyên vi hiến hoặc vi phạm quy định của hiến chương.

3. Ủy quyền lập pháp

Rất nhiều quốc gia quy định về việc ủy quyền lập pháp cho nhánh hành pháp. Theo điều 68 Hiến pháp Cộng hòa Kyrgyzkistan, Thượng viện, Hạ viện của Quốc Hội có thể ủy quyền lập pháp cho Tổng thống trong khoảng thời gian không quá một năm. Tổng thống của Cộng hòa Kyrgyzkistan, Chính phủ Cộng hòa Kyrgyzkistan ủy quyền một phần quyền lập pháp của mình cho các cơ quan cấp dưới, nếu điều này không trái với Hiến pháp và pháp luật của Cộng hòa Kyrgyzkistan. Luật ủy quyền quy định cụ thể cơ quan nào sẽ được ủy quyền, quyền hạn cụ thể nào và trong thời hạn bao lâu. Cơ quan được ủy quyền sẽ không có quyền ủy quyền lại cho cơ quan khác.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan nhà nước của nước Cộng hòa A-déc-bai-zan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể ủy quyền cho cơ quan khác, trừ khi luật không quy định. Các cơ quan hành pháp liên quan của Cộng hòa A-déc-bai-zan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể ủy quyền cho các cơ quan hành pháp cấp dưới, trừ khi luật không quy định. Luật ủy quyền ban hành văn bản ấn định thời hạn ủy quyền và quyền của cơ quan được ủy quyền. Cơ quan nhận ủy quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ văn bản ủy quyền. Để thực hiện việc chuyển giao quyền, cơ quan được ủy quyền phải gửi văn bản quy phạm pháp luật cho cơ quan ủy quyền trong vòng 24 giờ kể từ thời điểm ban hành văn bản (không tính ngày nghỉ). Cơ quan ủy quyền có thể hủy bỏ hoặc sửa đổi những văn bản quy phạm pháp luật này. Cơ quan được ủy quyền phải chịu các chi phí của việc ủy quyền từ nguồn ngân sách của họ, trừ khi được quy định khác bởi luật ủy quyền.

Luật Lập pháp của Trung Quốc dành 5 Điều quy định về việc Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Chính phủ. Các Điều này quy định về (1) các trường hợp được ủy quyền; (2) các vấn đề được ủy quyền; (3) nội dung của Quyết định ủy quyền; (4) Trách nhiệm của cơ quan ủy quyền và cơ quan được ủy quyền; (5) trường

hợp Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ủy quyền tạm thời điều chỉnh hoặc tạm thời ngừng áp dụng một số quy định của Luật trong một thời hạn và phạm vi quy định, dựa trên nhu cầu cải cách và phát triển. Luật Lập pháp của Trung Quốc quy định Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ủy quyền cho Chính phủ ban hành Quy định hành chính khi các vấn đề cần phải được điều chỉnh kịp thời nhưng chưa đủ điều kiện, chưa chín muồi để ban hành luật. Luật Lập pháp quy định, Quyết định ủy quyền phải bao gồm nội dung sau: (1) mục đích ủy quyền; (2) vấn đề được ủy quyền; (3) phạm vi ủy quyền; (4) thời hạn ủy quyền; (5) các nguyên tắc mà cơ quan nhận ủy quyền phải tuân thủ khi thực hiện quyết định ủy quyền. Trong đó, thời hạn ủy quyền không được quá 05 năm, trừ trường hợp có quy định khác trong quyết định ủy quyền.

Hiến pháp của Cộng hòa Pháp quy định rõ các nội dung thuộc thẩm quyền ban hành Luật của Quốc hội. Ở Pháp, sự tách biệt giữa quyền lập pháp và quyền lập quy được thể hiện khá rõ trong Hiến pháp. Theo tinh thần này, quyền lập quy không được xem là quyền phái sinh từ quyền lập pháp mà được xem là quyền riêng của Chính phủ trong việc đặt ra các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các vấn đề, các nội dung nằm ngoài phạm vi ban hành luật của Quốc hội (nằm ngoài quyền lập pháp).

4. Nguyên tắc xây dựng văn bản pháp luật

Nhiều quốc gia có quy định riêng về nguyên tắc xây dựng pháp luật, theo đó, pháp luật phải được xây dựng bảo đảm các nguyên tắc cơ bản như tuân thủ quy định của Hiến pháp, phù hợp với các điều ước quốc tế, bảo đảm công khai, minh bạch, dân chủ trong xây dựng pháp luật.

Luật Lập pháp của Mông Cổ quy định nguyên tắc xây dựng pháp luật gồm: (1) Minh bạch và công khai; (2) Đảm bảo sự tham gia của người dân; (3) Tránh xung đột lợi ích; (4) Dựa trên nghiên cứu và phân tích.

Luật xây dựng pháp luật của Indonexia quy định pháp luật phải được xây dựng dựa trên nguyên tắc lập pháp tốt như: có mục đích rõ ràng; do cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền thực hiện; phù hợp giữa các loại văn bản, hệ thống và nội dung văn bản; khả thi, linh hoạt, rõ ràng và minh bạch. Để bảo đảm các nguyên tắc nêu trên, nội dung của các quy định phải bảo đảm các yêu cầu: bảo vệ, nhân văn, quốc gia, gia đình, bản sắc Indonesia, đoàn kết trong sự đa dạng, công bằng, bình đẳng trước pháp luật, trật tự, cân bằng, phù hợp và hài hòa. Ngoài các yêu cầu nêu trên, một số quy định cụ thể có thể chứa các nguyên tắc khác phù hợp với lĩnh vực của quy định liên quan.

5. Nguyên tắc áp dụng văn bản pháp luật

Có rất nhiều điểm tương đồng giữa pháp luật Việt Nam và các nước về nguyên tắc áp dụng pháp luật, cụ thể là: nếu văn bản pháp luật mâu thuẫn với nhau thì ưu tiên áp dụng văn bản quy phạm có thứ bậc cao hơn; nếu văn bản quy phạm cùng thứ bậc mâu thuẫn

với nhau thì áp dụng văn bản ban hành sau; nguyên tắc ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế (*Lào, Trung Quốc, Bulgaria, Azerbaijan, Gruzia*).

Luật Lập pháp của Trung Quốc quy định cụ thể thứ bậc hiệu lực của văn bản, theo đó, luật có hiệu lực cao hơn hiệu lực của văn bản pháp quy hành chính, quy định địa phương, quy định tự trị, quy chế; hiệu lực của văn bản pháp quy hành chính cao hơn quy định địa phương, quy định tự trị, quy chế; hiệu lực của quy định địa phương cao hơn quy chế địa phương cùng cấp; quy chế của bộ, ủy ban có hiệu lực ngang nhau áp dụng trong phạm vi bộ, ủy ban.

Luật Văn bản pháp luật của Lào quy định trong trường hợp có sự mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật có cùng thứ bậc hiệu lực thì ưu tiên áp dụng văn bản ban hành sau và văn bản chuyên ngành.

Một số nước quy định nguyên tắc áp dụng khi giữa luật chung và chuyên ngành. Theo đó, luật chung và chuyên ngành cùng cấp điều chỉnh khác nhau về cùng một vấn đề, các quy định của văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành sẽ được áp dụng (*Bulgaria, Canada*).

Luật Lập pháp Trung Quốc quy định quy định đặc biệt khác với quy định chung thì quy định đặc biệt được ưu tiên áp dụng. Văn bản pháp luật không được quy định hiệu lực trở về trước trừ khi quy định này bảo vệ tốt hơn quyền lợi của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác. Khi các quy định chung mới của luật về cùng một vấn đề khác với các quy định đặc biệt cũ, và không thể xác định cách áp dụng, thì việc áp dụng quy định nào sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Khi các quy định chung mới của Quy định hành chính về cùng một vấn đề khác với các quy định đặc biệt cũ, và không thể xác định cách áp dụng, thì việc áp dụng quy định nào sẽ do Chính phủ quyết định. Khi quy định của bộ và địa phương quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì Chính phủ quyết định.

6. Hiệu lực của văn bản pháp luật

Thời điểm có hiệu lực của văn bản

Theo quy định của các nước thì thời điểm có hiệu lực của văn bản phải được quy định cụ thể trong văn bản đó. Thời điểm có hiệu lực của văn bản thường được xác định kể từ ngày công bố, ký ban hành văn bản pháp luật hoặc kể từ ngày văn bản được thông qua. Phần lớn các nước đều quy định bắt buộc về việc đăng công báo văn bản pháp luật do các cơ quan ở Trung ương và địa phương ban hành (*Trung Quốc, Lào, Canada, Azerbaijan...*). Một số nước quy định về việc đăng công báo cũng giống với Việt Nam. Văn bản pháp luật không đăng Công báo thì không có hiệu lực thi hành (*Bulgaria*). Luật Văn bản pháp luật của Lào quy định Hiến pháp, luật, sắc lệnh của Chủ tịch nước, các văn bản pháp luật khác có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày được đăng Công báo (trừ văn bản của cấp huyện, xã được niêm yết). Văn bản pháp luật không được đăng công báo theo đúng thời hạn quy định thì không có hiệu lực¹ (Điều 80).

¹ “Any legislation that is not published in the Official Gazette within the given period shall no longer be valid”.

Về nguyên tắc xác định hiệu lực của văn bản, các nước cũng giống với Việt Nam, đều xác định hiệu lực của văn bản theo 3 hình thức (1) Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật theo thời gian xác định thời điểm phát sinh và chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật; (2) Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật theo không gian là giới hạn tác động về không gian của văn bản quy phạm pháp luật được xác định bằng lãnh thổ quốc gia hay địa phương hoặc một vùng nhất định; (3) Hiệu lực theo đối tượng tác động là hiệu lực theo không gian của văn bản quy phạm pháp luật gắn liền với tác động của nó đối với nhóm người cụ thể.

Hiệu lực trở về trước

Hiệu lực trở về trước là hiệu lực áp dụng văn bản pháp luật để điều chỉnh một quan hệ nhất định đã xảy ra trước khi văn bản đó được ban hành. Một văn bản quy phạm pháp luật được ban hành chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội xuất hiện kể từ khi văn bản đó có hiệu lực, không áp dụng quyền và nghĩa vụ pháp lý đối với các trường hợp đã xảy ra trước đó. Nguyên tắc này thể hiện tính dân chủ và nhân đạo, nhằm bảo đảm quyền của công dân và củng cố tính ổn định của trật tự pháp luật. Một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực trở về trước chỉ trong trường hợp phù hợp với lợi ích chung của xã hội và được quy định trực tiếp trong văn bản đó.

Theo luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bulgaria, hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật chỉ được quy định trong các trường hợp ngoại lệ và thể hiện bằng các điều khoản cụ thể. Hiệu lực trở về trước của một văn bản quy phạm pháp luật được thông qua hoặc ban hành trên cơ sở một văn bản khác chỉ được quy định hiệu lực trở về trước nếu văn bản gốc cũng có hiệu lực trở về trước. Hiệu lực trở về trước không được quy định đối với các điều khoản phạt, trừ khi chế tài đó nhẹ hơn so với các chế tài bị thay thế, và đối với các điều khoản quy định nghĩa vụ hoặc lợi ích về thuế.

Theo quy định của Luật Lập pháp Trung Quốc thì văn bản quy phạm pháp luật không có hiệu lực trở về trước, trừ trường hợp các văn bản đó quy định hiệu lực trở về trước để bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác.

Luật Văn bản pháp luật của Lào quy định văn bản pháp luật không có hiệu lực trở về trước trừ khi được quy định trong văn bản đó. Không được quy định hiệu lực trở về trước nếu: văn bản mới quy định trách nhiệm pháp lý mới hoặc nặng hơn so với quy định của các luật khác. Luật hình sự không có hiệu lực trở về trước. Khi quy định hiệu lực trở về trước dẫn đến việc Nhà nước quốc hữu hóa tài sản của người khác thì Nhà nước phải bồi thường cho người đó theo quy định của pháp luật.

7. Giải thích pháp luật

Giải thích pháp luật là một hoạt động tất yếu, đóng vai trò quan trọng trong việc đưa các quy định của pháp luật vào cuộc sống và mọi nhà nước đều phải thực hiện. Đa số quốc gia đều thừa nhận giải thích pháp luật là việc làm rõ tinh thần, nội dung của một văn bản pháp luật. Việc giải thích pháp luật luôn gắn với thẩm quyền của cơ quan, người có thẩm

quyền ban hành văn bản. Trên thực tế, các quy định pháp luật không phải lúc nào cũng rõ ràng, dễ hiểu và hoàn toàn sát hợp với tình huống phát sinh trong cuộc sống làm phát sinh hoạt động giải thích pháp luật. Giải thích pháp luật nhằm làm sáng tỏ nội dung, tư tưởng của các quy định pháp luật để có nhận thức đúng và thực hiện đúng pháp luật. Theo quy định của Việt Nam, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giải thích hiến pháp, luật, pháp lệnh. Quy định này có điểm khác so với nhiều nước trên thế giới, theo đó, chỉ có tòa án mới có thẩm quyền giải thích pháp luật. Việc trao thẩm quyền giải thích pháp luật cho tòa án xuất phát từ lý do: thứ nhất Tòa án có sự độc lập nhất định so với các cơ quan khác. Sự độc lập này là cần thiết vì pháp luật gắn liền với công lý. Tòa án với tư cách là trọng tài sẽ có sự giải thích pháp luật công bằng, hợp lý. Thứ hai, những quy phạm pháp luật cần có sự giải thích là những quy phạm khó hiểu đối với những người bình thường. Thứ ba, giải thích pháp luật thường phát sinh từ một vụ việc xảy ra trên thực tế mà các quy phạm trước đó chưa quy định hoặc quy định chưa rõ, chưa cụ thể. Thứ tư, việc giải thích pháp luật có thể dẫn đến hiện tượng lạm quyền, cắt xén, hạn chế các quyền tự do của công dân. Chính vì những lý do trên, nhiều quốc gia trên thế giới trao quyền giải thích pháp luật cho tòa án.

Ở Canada, Tòa án tối cao thực hiện việc giải thích pháp luật liên quan tới Hiến pháp và những vấn đề phức tạp hoặc gây tranh cãi giữa luật công và luật tư. Các Tòa án và mọi thẩm phán trong quá trình áp dụng pháp luật có quyền quyết định một quy định của Liên bang và bang không có hiệu lực hoặc vi hiến nếu quy định đó trái nguyên tắc của Hiến pháp Canada và Hiến chương về các quyền và tự do. Tòa án có vai trò hơn cơ quan lập pháp trong việc giải quyết những vấn đề của lập pháp đó là quyền giải thích pháp luật. Cách diễn giải luật như thế nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố, các thẩm phán có thể có cách giải thích khác về một quy định của luật, nhưng không có nguyên tắc tối thiểu khi giải thích pháp luật. Việc giải thích pháp luật phải đặt vào điều kiện, hoàn cảnh, mục đích ban hành luật mà không căn cứ vào từ ngữ của luật. Điều đó có nghĩa là việc giải thích các quy định căn cứ vào mục đích mong muốn ban hành luật, điều kiện hoàn cảnh làm phát sinh các quy định của luật để giải thích trong từng hoàn cảnh, điều kiện cụ thể.

Ngoài Canada, một số nước cũng trao quyền giải thích pháp luật cho tòa án. Việc giải thích Hiến pháp và Luật do Tòa án Hiến pháp của Azerbaijan thực hiện theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa Azerbaijan.

Ở Kyrgyzstan, khi cần thiết, Hội đồng thẩm phán Tòa án tối cao của Cộng hòa Kyrgyzstan sẽ trình lên Quốc Hội, Tổng thống, Chính phủ một bản tường trình về sự cần thiết phải giải thích chi tiết quy định của pháp luật, đồng thời sẽ ban hành hướng dẫn chi tiết về việc áp dụng các văn bản pháp luật hiện tại có tính bắt buộc đối với các cơ quan tư pháp trên lãnh thổ của Cộng hòa Kyrgyzstan. Tòa án trọng tài cấp cao của Cộng hòa Kyrgyzstan sẽ giải thích các vấn đề áp dụng của văn bản pháp luật mang tính bắt buộc đối với các tòa án trọng tài trên phạm vi lãnh thổ của Cộng hòa Kyrgyzstan.

Bên cạnh thẩm quyền giải thích pháp luật của tòa án, nhiều nước quy định thẩm quyền giải thích pháp luật của cơ quan lập pháp (Quốc hội) và cơ quan hành pháp (Chính phủ).

Ở Trung Quốc, Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích luật trong các trường hợp (1) cần xác định nghĩa cụ thể của các quy định trong luật; (2) sau khi luật được ban hành đã xuất hiện tình hình mới cần phải xác định cơ sở để áp dụng luật. Theo quy định trong luật lập pháp của Trung Quốc thì Chính phủ, Ủy ban quân sự trung ương, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các Ủy ban của Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương có thể đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích luật. Các đơn vị giúp việc của Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu và chuẩn bị dự thảo văn bản giải thích luật để đưa vào chương trình phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quyết định của Thường trực Ủy ban thường vụ Quốc hội. Sau khi dự thảo văn bản giải thích luật được thảo luận tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật phải căn cứ vào ý kiến thảo luận của các ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội để nghiên cứu, chỉnh lý dự thảo trước khi đưa ra biểu quyết. Dự thảo văn bản giải thích luật được thông qua nếu quá nửa tổng số ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành và được Ủy ban thường vụ Quốc hội công bố dưới hình thức thông báo. Văn bản giải thích luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua có hiệu lực như các luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành.

Bulgary quy định nguyên tắc các quy định của văn bản pháp luật sẽ được áp dụng theo nghĩa rõ ràng trong quy định đó. Nếu các nguyên tắc pháp lý không rõ ràng, các nguyên tắc đó sẽ được giải thích theo nghĩa phù hợp nhất với các điều khoản khác trong văn bản, mục đích của văn bản được giải thích, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Cộng hòa Bungari, và lĩnh vực được điều chỉnh. Việc giải thích văn bản pháp luật sẽ được xác định bởi nội dung của văn bản đó, nghĩa và mục đích ban hành, việc giải thích rõ các thuật ngữ sử dụng trong luật.

Luật của cộng hòa Azebaizan quy định, cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản thì có thẩm quyền giải thích chính thức cho các văn bản pháp luật do mình ban hành. Không được phép sửa đổi hoặc bổ sung những quy định cụ thể trong khi giải thích văn bản pháp luật. Văn bản pháp luật sẽ không thể bị sửa đổi, bổ sung với những quy định cụ thể khi giải thích. Việc giải thích rộng hoặc hạn chế sẽ chỉ được quy định trong các trường hợp có sự mâu thuẫn hiển nhiên giữa lời văn và nội dung của văn bản pháp luật đó.

Đối với Kyrgykistan, trong trường hợp các văn bản pháp luật được xác định là mơ hồ, không phù hợp, hoặc trái với thực tiễn áp dụng, thì cơ quan ban hành sẽ có trách nhiệm giải thích về các điều khoản, quy định trong văn bản và sẽ được chính thức hóa trong một văn bản đặc biệt. Văn bản giải thích cũng có thể do các cơ quan có thẩm quyền khác công bố theo quy định hiện hành để giải thích những loại văn bản pháp luật này. Quốc Hội của Cộng hòa Kyrgyzstan sẽ giải thích văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành. Tổng thống Cộng hòa Kyrgyzstan có quyền ủy quyền cho Chính phủ giải thích các văn bản pháp luật do các cơ quan này ban hành. Chính phủ có thể quyền ủy quyền cho một bộ hoặc một cơ quan hành chính cụ thể giải thích các văn bản pháp luật do các cơ quan này ban hành. Trong khi giải thích chi tiết các văn bản pháp luật, thì việc thay thế và bổ sung sẽ bị nghiêm cấm.

II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT

Hầu hết các nước, quy trình xây dựng luật thường gồm 5 bước chính sau đây:

Bước 1: Sáng kiến xây dựng luật;

Bước 2: Soạn thảo dự thảo luật (gồm cả lấy ý kiến và trình dự luật);

Bước 3: Thẩm tra dự án luật tại các ủy ban của Quốc hội/Nghị viện;

Bước 4: Thảo luận, thông qua dự luật tại phiên họp Quốc hội/Nghị viện;

Bước 5: Ban hành và công bố luật.

Phụ thuộc vào thể chế chính trị, hình thức cấu trúc nhà nước, truyền thống lập pháp mà mỗi quốc gia lựa chọn mô hình cơ quan lập pháp theo hình thức một viện hoặc hai viện². Theo số liệu thống kê, trong số 245 nước trên thế giới, có 163 nước và vùng lãnh thổ thiết lập chế độ nghị viện một viện; 82 nước, vùng lãnh thổ có nghị viện hai viện. Hệ thống cơ quan lập pháp theo chế độ nghị viện hai viện hay một viện có tác động lớn đến quy trình lập pháp của các quốc gia đó, từ chủ thể có quyền trình dự luật đến các bước cụ thể trong quy trình xem xét, thông qua dự luật.

Ở một số nước, quy trình lập pháp hết sức phức tạp và kéo dài, chẳng hạn như quy trình xây dựng luật ở Canada đối với các dự luật do Chính phủ trình gồm 03 giai đoạn: (1) giai đoạn ở Nội các; (2) giai đoạn ở Nghị viện; (3) giai đoạn công bố và có hiệu lực. Ba giai đoạn nêu trên được chia thành 19 bước nhỏ: **8** bước ở giai đoạn Nội các: (1) Khởi thảo chính sách; (2) Tham vấn chính sách; (3) Chuẩn bị bản đề xuất chính sách trình Nội các; (4) Ủy ban chuyên môn của Nội các xem xét dự thảo đề xuất chính sách; (5) Nội các phê chuẩn đề xuất chính sách; (6) Soạn thảo dự án luật; (7) Bộ trưởng quản lý ngành và Đại diện của Nội các ở Hạ viện xem xét, chấp thuận dự thảo luật đã được soạn thảo; (8) Đại diện của Nội các ở Hạ viện chính thức thông báo việc Nội các trình dự án luật. **9** bước ở giai đoạn Nghị viện, trong đó có 5 bước ở Hạ viện gồm: (1) Lần đọc thứ nhất - giới thiệu tên dự án luật; (2) Lần đọc thứ hai; (3) Giai đoạn xem xét tại Ủy ban; (4) Giai đoạn Hạ viện xem xét báo cáo của Ủy ban; (5) Lần đọc thứ ba (bỏ phiếu thông qua hoặc không thông qua) và 4 bước ở Thượng viện (giống các bước ở giai đoạn Hạ viện, nhưng không có bước (4)). **01** bước ở giai đoạn công bố luật, trước đó phải có sự chấp thuận của Nữ hoàng.

Một điều đáng lưu ý là hầu hết các nước đều không quy định về chương trình xây dựng luật và nếu có thì không coi chương trình xây dựng luật là bước riêng hay giai đoạn quan trọng trong quy trình xây dựng luật như ở Việt Nam. Việc đưa dự án luật vào chương trình nghị sự của Quốc hội được xem là một bước của quy trình lập pháp và chỉ khi các ủy ban

² Thông thường, các nhà nước liên bang thường áp dụng chế độ nghị viện hai viện như Hoa Kỳ, Liên bang Đức, Canada, Australia. Tuy nhiên, một số nước không phải nhà nước liên bang cũng theo chế độ nghị viện hai viện như Nhật Bản... Các nhà nước đơn nhất thường thiết lập chế độ nghị viện một viện như Bungari, Thụy Điển, Trung Quốc, Lào.

xem xét thấu đáo thì dự án luật mới được đưa vào chương trình nghị sự chính thức của Quốc hội/Nghị viện (Trung Quốc, Anh, Canada).

2. Các bước chính trong quy trình xây dựng luật ở một số nước

Mặc dù có sự khác biệt về mức độ phức tạp, nhưng tựu chung lại, quy trình xây dựng luật ở các nước thường gồm 03 giai đoạn chính là: (1) giai đoạn chuẩn bị dự án luật; (2) giai đoạn xem xét, thông qua dự án luật và (3) giai đoạn công bố luật. Giai đoạn chuẩn bị dự án luật được tiến hành bên sân của chủ thể trình dự án, mà chủ yếu là Chính phủ/Nội các. Giai đoạn xem xét, thông qua dự án luật nằm bên sân của cơ quan lập pháp là Quốc hội/Nghị viện với sự thẩm tra, tham mưu của các Ủy ban của Quốc hội/Nghị viện. Giai đoạn công bố luật được thực hiện bởi người đứng đầu cơ quan hành pháp hoặc nguyên thủ quốc gia (Tổng thống/Chủ tịch nước).

2.1. Sáng kiến pháp luật

Quy trình lập pháp của bất cứ quốc gia nào cũng cần phải xuất phát từ ý tưởng lập pháp hay còn gọi là sáng kiến lập pháp. Nếu không có ý tưởng về ban hành mới hay sửa đổi một đạo luật hiện hành thì sẽ không có bước tiếp theo là soạn thảo để chuyển ý tưởng đó thành các quy phạm dưới hình thức một dự luật hoàn chỉnh để trình Quốc hội/Nghị viện.

Sáng kiến pháp luật có thể được hình thành từ rất nhiều nguồn khác nhau, ví dụ từ chính sách của các đảng thắng cử, lời hứa với cử tri khi vận động tranh cử, thông điệp liên bang, các phương tiện truyền thông, ý kiến của công chúng, ý kiến tham mưu của các cơ quan chính phủ, đề xuất của các nhóm lợi ích, thậm chí từ các bản án của tòa án, cho đến ý kiến của cá nhân công dân...

Như vậy, có thể thấy, rất nhiều thành phần trong xã hội có quyền đề xuất xây dựng luật để giải quyết những vấn đề mà họ cho rằng quan trọng đối với mình hoặc đối với cả quốc gia. Tuy nhiên, không phải cứ ai có quyền kiến nghị xây dựng luật thì đều có quyền trình dự án luật. Quyền trình dự luật chỉ được trao cho những chủ thể có đủ năng lực xây dựng chính sách và soạn thảo luật như Chính phủ, các nghị sỹ hay các Ủy ban của Nghị viện nhằm bảo đảm chất lượng và tính khả thi của một dự luật. Chính vì mức độ quan trọng của nó, quyền trình dự luật pháp được quy định trong hiến pháp hoặc các đạo luật về tổ chức như Luật Tổ chức quốc hội/Luật Nghị viện, Luật Tổ chức Chính phủ...

Về thực chất, sáng kiến xây dựng luật là bước hoạch định và phân tích chính sách của dự án luật. Do đó, đối với sáng kiến xây dựng luật của các ĐBQH/Nghị sỹ, sau khi ĐBQH/nghị sỹ quyết định theo đuổi dự luật mà mình mong muốn, đại biểu đó cần chuyển ý tưởng xây dựng luật của mình đến bộ phận chuyên trách soạn thảo pháp luật để soạn thành dự luật; sau đó dự luật cần được gửi lại cho đại biểu để trình/giới thiệu tại phiên họp toàn thể của Quốc hội/Nghị viện và nên cho phép dự luật được giới thiệu tại lần đọc thứ nhất tại Hạ viện hoặc Thượng viện, tùy nơi nào dự luật được nộp trước để vừa thuận tiện cho đại biểu, vừa tiết kiệm thời gian cho Quốc hội/Nghị viện.

Đối với sáng kiến xây dựng luật của Chính phủ/Nội các ở các nước có quy định xây dựng chính sách trước khi soạn thảo luật: sau khi Chính phủ/Nội các xét thấy việc ban hành luật là cần thiết, thì Bộ trưởng có liên quan cần đệ trình đề xuất xây dựng luật đó lên Chính phủ/Nội các để xem xét, phê duyệt làm cơ sở chính sách cho việc soạn thảo dự luật.

Như vậy, quy trình xây dựng luật chính thức được khởi động sau khi các chủ thể quyết định thực hiện sáng kiến xây dựng luật của mình mà kết quả của nó là ý tưởng chính sách được phân tích, đánh giá và lựa chọn để luật hóa. Do đó, mọi ý tưởng lập pháp đều phải được chuyển thành dự luật trước khi chính thức được đệ trình ra Quốc hội/Nghị viện.

Quy trình xây dựng chính sách

Nhiều quốc gia trên thế giới coi trọng quy trình xây dựng chính sách và quy trình này được thực hiện trước khi bắt tay vào soạn thảo dự án luật. Mặc dù quy định không giống nhau nhưng đa số các nước, quy trình xây dựng chính sách đều xuất phát từ Chính phủ.

Ở Canada, quy trình chính sách được chia thành nhiều giai đoạn và quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể từ xây dựng đến phê duyệt chính sách. Quy trình xây dựng chính sách thường bắt đầu bằng công đoạn đề xuất xây dựng chính sách và kết thúc bằng công đoạn phê duyệt chính sách. Quy trình xây dựng chính sách chủ yếu do Chính phủ thực hiện.

Đề xuất xây dựng chính sách. Các ý tưởng đề xuất chính sách được gửi đến các bộ quản lý ngành, lĩnh vực để tập hợp và hình thành các đề xuất chính sách. Cho dù ý tưởng làm luật đến từ nguồn nào thì thông thường Bộ chịu trách nhiệm về nội dung của ý tưởng đó có trách nhiệm nghiên cứu.

Xây dựng chính sách. Các cán bộ, công chức về chính sách và chương trình của Bộ thu thập thông tin, xây dựng ý tưởng và phương án, xúc tiến một chương trình hành động phù hợp với các nội dung ưu tiên của Chính phủ để hoàn thành bản đề xuất xây dựng chính sách. Các dự thảo chính sách phải được tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng.

Dự thảo chính sách sau khi được các cán bộ xây dựng chính sách của các bộ hoàn thành phải được các luật sư là công chức của Bộ Tư pháp biệt phái tại các Bộ xem xét, cho ý kiến. Sau khi đã đạt được sự đồng thuận về chính sách đề xuất, Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực đã đề xuất chính sách phải phê duyệt chính sách đó và ký trình nội các xem xét, quyết định việc phê duyệt chính sách.

Thẩm tra đề xuất chính sách. Các bản đề xuất chính sách trước khi trình Nội các xem xét phải được các Ủy ban của Chính phủ thẩm tra chi tiết nội dung của đề xuất chính sách. Việc thẩm tra chi tiết nội dung đề xuất chính sách được tiến hành trước khi phiên họp Nội các diễn ra.

Phê duyệt chính sách. Các đề xuất chính sách của Bộ có đi kèm với yêu cầu xây dựng một Luật mới cần phải được Nội các phê duyệt trước khi chúng trở thành các luật. Đối với các quy định dưới luật thì hầu hết không cần phải được phê duyệt cụ thể đối với đề xuất chính sách. Sau khi chính sách được các Ủy ban thẩm tra và nhất trí trình, Chính phủ sẽ

thảo luận và thông qua chính sách. Tất cả các thành viên Nội các sẽ họp và thảo luận tập thể để thông qua chính sách đó.

Kết quả phiên họp Nội các được ghi lại thành Biên bản cuộc họp Nội các, trong đó thể hiện nội dung của việc quyết định chính sách mà không thể hiện các ý kiến tranh luận cụ thể của từng thành viên Chính phủ hay các lý do đưa ra thảo luận về chính sách. Cuộc họp và biên bản thảo luận, phê duyệt chính sách là bí mật, không được công bố công khai vì đây là chính sách của Đảng cầm quyền, nếu công bố có thể gây những bất lợi hoặc khó đạt được mục đích của Đảng. Các chính sách này chỉ được công khai khi nó chính thức trở thành các dự án Luật và trong quy trình lấy ý kiến nhân dân đối với dự án luật.

Biên bản cuộc họp nội các sẽ được chuyển tới cơ quan soạn thảo để làm căn cứ cho việc chuyển tải, soạn thảo chính sách thành các văn bản luật và được lưu tại Văn phòng nội các.

Ở Nhật Bản, các ý tưởng hoặc đề xuất chính sách sẽ được xem xét ưu, nhược điểm, so sánh các phương pháp khác nhau để giải quyết vấn đề đặt ra. Việc xây dựng chính sách và chuẩn bị các luật liên quan sẽ được chủ trì bởi Bộ trưởng và Bộ chuyên phụ trách vấn đề có liên quan theo chức năng nhiệm vụ mà luật quy định. Việc đề xuất và xây dựng chính sách của các bộ là một quá trình được xử lý từ trong nội bộ các bộ cho tới đưa ra thảo luận với các chuyên gia từ bộ ngành khác, và với cơ quan chuyên môn của Chính phủ. Các vấn đề thuộc chính sách phải được dung hòa lợi ích một cách hợp lý nhất, đặc biệt các trường hợp mà nội dung liên quan tới quyền, trách nhiệm của nhiều bộ, địa phương. Toàn bộ quá trình xây dựng và hoạch định chính sách được coi là giai đoạn quan trọng nhất và được thực hiện theo một quy trình rất chuyên nghiệp và nghiêm túc, như các chương trình nghiên cứu thực tiễn, thu thập thông tin từ nghiên cứu điều tra cơ bản, tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, các điều ước quốc tế, nghiên cứu kỹ lưỡng về thẩm quyền ban hành chính sách, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, lấy ý kiến nhân dân...

Đánh giá tác động của chính sách

Ở Pháp, đánh giá tác động văn bản là bắt buộc trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật. Đánh giá tác động văn bản do bộ quản lý ngành thực hiện. Quy định này phù hợp với thông lệ quốc tế. Việt Nam và các nước cũng theo mô hình này. Báo cáo đánh giá tác động phải lý giải rõ những nội dung chủ yếu sau:

- Vấn đề mà dự án luật định giải quyết (vấn đề và quy mô của vấn đề; số lượng người bị ảnh hưởng bởi vấn đề; nguyên nhân của vấn đề; những chủ thể đề nghị phải giải quyết vấn đề; bối cảnh chính trị và thể chế của vấn đề);
- Lý do vì sao nhà nước phải can thiệp hoặc có biện pháp để giải quyết vấn đề, trong đó xác định rõ điều gì bất lợi sẽ xảy ra nếu vấn đề không được giải quyết; vì sao cơ quan công quyền phải giải quyết vấn đề; các yếu tố chính quyết định sự thành công trong giải quyết vấn đề;

- Mục tiêu giải quyết vấn đề và các công cụ chính sách có thể sử dụng để giải quyết vấn đề;

- Các phương án chính sách có thể giải quyết được vấn đề đặt ra và lý giải vì sao phương án chọn lựa trong dự án luật là tối ưu;

- Các tác động dự kiến khi triển khai phương án được chọn trong dự án luật: các tác động này gồm tác động về kinh tế (sự vận hành của thị trường, mức độ cạnh tranh trên thị trường, doanh nghiệp, cá nhân, sự đổi mới và sáng tạo, sức cạnh tranh của nền kinh tế và môi trường kinh tế vĩ mô); các tác động về xã hội (tác động lên thị trường lao động, tình trạng thất nghiệp, sự đoàn kết xã hội, quyền tự do cá nhân, tính công khai, minh bạch, sự tham gia của công chúng, sức khỏe công cộng); các tác động về môi trường (tác động lên khí hậu, giao thông, năng lượng, chất lượng không khí, đa dạng sinh học, chất lượng nước, đất, không khí, việc sử dụng đất, các nguồn tài nguyên tái tạo và không tái tạo, xử lý chất thải, rủi ro môi trường, môi trường quốc tế); tác động pháp luật (tính ổn định của pháp luật, mức độ tiếp cận và sự dễ hiểu của pháp luật, cam kết quốc tế, tình trạng kiện tụng); tác động lên quản trị công (công chức, đào tạo, bồi dưỡng, giám sát công chức, thủ tục hành chính); tác động lên hệ thống tư pháp (mức độ kiện tụng, số lượng tù nhân do vi phạm v.v.); tác động lên ngân sách; hệ thống bộ máy triển khai dự án luật.

- Nhóm chủ thể có khả năng tán đồng và phản đối dự án luật; Các loại rủi ro liên quan tới việc thực thi đạo luật; Quá trình tham vấn các đối tượng có liên quan.

Đối với những nước có quy trình chính sách, việc đánh giá tác động được thực hiện từ giai đoạn hình thành chính sách. Với mục đích tạo ra môi trường pháp luật thông thoáng, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế, tạo sự tin tưởng của doanh nghiệp, người dân vào sự điều hành của Chính phủ, sự thuận tiện cho người dân, quản lý được rủi ro, bảo đảm văn bản phải có tính dự báo, tính hiệu quả, việc đánh giá tác động ngày càng được áp dụng rộng rãi. Bộ trình đề xuất xây dựng chính sách phải đánh giá tác động sơ bộ của chính sách đối với người dân, doanh nghiệp, dự liệu chi phí tuân thủ của doanh nghiệp, người dân và đánh giá được sự cần thiết của việc ban hành văn bản dưới các góc độ: phạm vi tác động gồm doanh nghiệp, cá nhân, Chính phủ, cộng đồng...; khả năng tác động tới kinh tế, xã hội, môi trường, thương mại, sức khỏe, an toàn cộng đồng... Đánh giá tác động sơ bộ được thực hiện trước để đánh giá tác động về kinh tế. Nếu dự án chính sách có chi phí tuân thủ dự kiến từ 2 triệu đô trở lên thì phải đánh giá tác động chi tiết, đầy đủ, kỹ lưỡng từ tác động đến chính sách, xã hội. Phải lượng hóa được thông tin trong quá trình đánh giá, theo đó, cả tiêu chí định lượng và định tính được được thu thập, phân tích thì mới xác định được nguồn thông tin cần thu thập để có thể đưa ra được các phương án lựa chọn khác nhau và có thể lựa chọn phương án tối ưu nhất.

“Đánh giá tác động” là việc phân tích một cách hệ thống về các hệ quả kinh tế, tài chính, xã hội, môi trường và các hệ quả khác có thể gây ra bởi dự thảo hoặc văn bản pháp luật để đảm bảo tính giá trị của các phương án đề xuất và để đạt được sự ổn định trong các quan hệ công cộng mà văn bản đó điều chỉnh. Đánh giá tác động sau ban hành là cần

thiết để đánh giá về hiệu quả thi hành pháp luật. Theo quy định, ở Bulgaria nghiên cứu về kết quả áp dụng một văn bản pháp luật phải được Bộ trưởng thực hiện đối với văn bản thuộc ngành, lĩnh vực quản lý của bộ, ngành đó; Thống đốc tỉnh đánh giá đối với văn bản pháp luật do Hội đồng cấp tỉnh thông qua.

- Nghiên cứu về kết quả áp dụng một văn bản pháp luật hiện hành phải được thực hiện bằng một đánh giá tác động. Đánh giá tác động phải được thực hiện trong thời hạn quy định trong mỗi luật tương ứng. Đánh giá tác động của một luật chuyên ngành có thể được tiến hành theo quyết định trong thời hạn do cơ quan thông qua hoặc ban hành luật chuyên ngành đó đặt ra. Đánh giá tác động có thể được thực hiện định kỳ theo quyết định và trong thời hạn do cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện nghiên cứu về kết quả áp dụng văn bản liên quan đặt ra. Bộ trưởng Bộ Tư pháp sẽ tiến hành các đánh giá tác động của Luật ban hành văn bản sau 3 năm thi hành. Các cơ quan quyền lực Nhà nước và các tổ chức được yêu cầu cung cấp thông tin hoặc hỗ trợ thực hiện đánh giá tác động phải cung cấp thông tin hoặc hỗ trợ cơ quan thực hiện đánh giá tác động

- Đánh giá tác động phải bao gồm các nội dung sau: (1) kết luận văn bản có đạt được các mục đích đặt ra hay không; (2) phân tích các tác động không mong muốn từ việc thực thi văn bản đó; (3) phân tích các tình huống gây nên sự trì hoãn hoặc cản trở việc thi hành văn bản đó; (4) tính toán chi phí và lợi ích của việc thi hành văn bản đó; (5) đề xuất tiếp tục thực hiện hoặc sửa đổi, bổ sung và huỷ bỏ văn bản pháp luật. Đánh giá tác động phải được công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền liên quan.

2.2. Soạn thảo dự án luật

Sau sáng kiến xây dựng luật với các ý tưởng chính sách đã được phân tích, đánh giá, soạn thảo dự án luật là bước tiếp theo trong quy trình xây dựng một đạo luật. Mục đích của bước này là chuyển các ý tưởng chính sách thành các quy phạm pháp luật với hình thức, ngôn ngữ, kỹ thuật lập pháp riêng. Sản phẩm của bước soạn thảo là dự án luật và các tài liệu theo yêu cầu của pháp luật mỗi nước để có thể trình ra Quốc hội/Nghị viện.

Soạn thảo dự án luật có thể gồm nhiều hoạt động cụ thể như tổ chức việc soạn thảo (lập kế hoạch soạn thảo, thành lập bộ phận soạn thảo, nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, lấy ý kiến về dự thảo luật, thẩm định dự thảo luật, trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định việc trình ra Quốc hội/Nghị viện).

Về nguyên tắc, soạn thảo dự án luật phải thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có sáng kiến xây dựng luật vì hơn ai hết đây là chủ thể có động lực mạnh mẽ và tích cực nhất trong việc trình dự án luật và là người mong muốn nhất dự án luật đó được thông qua và được xã hội đón nhận. Về phía Chính phủ/Nội các thì chủ thể này chính là các bộ, ngành, và đối với cá nhân thì đây là ĐBQH/Nghị sỹ đã đề xuất xây dựng luật.

Soạn thảo luật là một công việc khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải có những kiến thức và kỹ năng đặc biệt mới có thể làm tốt được. Chính vì vậy, việc soạn thảo dự án luật ở nhiều nước đã được chuyên nghiệp hóa và giao cho các bộ phận chuyên trách do những người

có chuyên môn, kỹ năng soạn thảo đảm nhiệm. Việc soạn thảo chuyên nghiệp này được thực hiện đối với các dự luật do Chính phủ trình và các dự luật do ĐBQH/Nghị sỹ trình. Chẳng hạn như ở Canada, Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada có trách nhiệm soạn thảo tất cả các văn bản luật do Chính phủ trình. Hay như ở Trung Quốc, việc soạn thảo được thực hiện bởi Ủy ban Pháp chế của UBTVQH hoặc tại Văn phòng Pháp chế của Hội đồng Nhà nước. Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc soạn thảo cũng do một ban đặc biệt soạn thảo, ban này được thành lập với thành phần là chuyên gia về ngôn ngữ, công chức Chính phủ hàng đầu và chuyên gia pháp lý cho từng dự án luật cụ thể.

Tham vấn trong xây dựng chính sách, pháp luật

Tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng chính sách là một thông lệ tốt trong quá trình soạn thảo, xây dựng chính sách. Tham vấn chủ yếu được thực hiện ở giai đoạn đề xuất chính sách còn ở các giai đoạn sau có thể cũng sẽ tiến hành tham vấn nhưng không quan trọng bằng giai đoạn phân tích chính sách.

Ở Bulgaria, Azerbaijan, Kyrgyzstan dự luật cùng đánh giá tác động của dự luật đó phải được công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo. Công chúng được tự do góp ý và ấn định thời hạn nhận ý kiến góp ý. Phương pháp lấy ý kiến góp ý có thể bằng văn bản, thảo luận, khảo sát, truyền thông, kênh báo chí xuất bản chính thức, thư viện, trung tâm thông tin cộng đồng cũng như các cách thức khác được luật quy định. Ở Bulgaria, trong vòng 30 ngày kể từ ngày đăng thông tin, các cá nhân và tổ chức phải gửi ý kiến góp ý bằng văn bản. Trong vòng 30 ngày kể từ ngày kết thúc việc lấy ý kiến công chúng, cơ quan tổ chức lấy ý kiến công chúng sẽ công bố bản tổng hợp những đề xuất được chấp nhận và không được chấp nhận trên trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Một số nước có quy trình xây dựng chính sách, tham vấn công chúng được thực hiện từ giai đoạn hình thành chính sách, Canada là một ví dụ. Tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng chính sách là một thông lệ tốt trong quá trình soạn thảo, xây dựng chính sách. Tham vấn chủ yếu được thực hiện ở giai đoạn đề xuất chính sách còn ở các giai đoạn sau có thể cũng sẽ tiến hành tham vấn nhưng không quan trọng bằng giai đoạn phân tích chính sách.

Tham vấn có thể bằng hình thức tham vấn nội bộ và tham vấn bên ngoài. Tham vấn nội bộ được tiến hành bằng cách lấy ý kiến các chuyên gia trong bộ, ngành, các cơ quan đầu mối như Văn phòng Nội các. Sau khi tham vấn nội bộ thì có thể xác định được các đối tượng bên ngoài cần tham vấn, gồm đối tượng bị tác động, các tổ chức xã hội có liên quan như liên đoàn luật sư, hội luật gia.

Nội dung tham vấn lấy ý kiến phụ thuộc vào nội dung chính sách và các nhóm đối tượng có liên quan đến chính sách. Tùy thuộc vào chính sách có cần bí mật hay không, cơ quan tham vấn sẽ đề nghị người được tham vấn không được tiết lộ thông tin. Khi người xây dựng chính sách phải lên kế hoạch tham vấn và kinh phí tham vấn và trình bộ trưởng của các bộ để quyết định và thậm chí phải xin ý kiến nội các về thời điểm tham vấn để tránh

những ý kiến trái chiều và không có lợi đối với chính sách. Đối với những vấn đề nhạy cảm thì sẽ không tiến hành tham vấn hoặc có tham vấn nhưng với thời gian rất ngắn, khoảng nửa ngày.

Có nhiều cách thức tham vấn khác nhau nhưng chủ yếu các bộ chọn hình thức tham vấn theo từng nhóm vấn đề mà từng nhóm đối tượng quan tâm mà không lấy ý kiến toàn bộ dự thảo. Khi xây dựng chính sách, các bộ đưa ra các phương án và tham vấn các đối tượng lựa chọn các phương án chính sách luôn.

Ở Canada, nội dung tham vấn lấy ý kiến phụ thuộc vào nội dung chính sách trong dự thảo văn bản và các nhóm đối tượng có liên quan đến chính sách. Tùy thuộc vào chính sách có cần bí mật hay không, cơ quan tham vấn sẽ đề nghị người được tham vấn không được tiết lộ thông tin. Khi người xây dựng chính sách phải lên kế hoạch tham vấn và kinh phí tham vấn và trình bộ trưởng của các bộ để quyết định và thậm chí phải xin ý kiến nội các về thời điểm tham vấn để tránh những ý kiến trái chiều và không có lợi đối với chính sách. Đối với những vấn đề nhạy cảm thì sẽ không tiến hành tham vấn hoặc có tham vấn nhưng với thời gian rất ngắn, khoảng nửa ngày.

Có nhiều cách thức tham vấn khác nhau nhưng chủ yếu các bộ chọn hình thức tham vấn theo từng nhóm vấn đề mà từng nhóm đối tượng quan tâm mà không lấy ý kiến toàn bộ dự thảo. Khi xây dựng chính sách, các bộ đưa ra các phương án và tham vấn các đối tượng lựa chọn các phương án chính sách luôn. Cách thức lấy ý kiến tham vấn phụ thuộc vào các đối tượng chịu sự tác động. Nếu có nhiều đối tượng bị tác động thì sẽ lấy ý kiến sâu và kỹ hơn đối với các chính sách tác động đến ít đối tượng. Có thể tổ chức đối thoại trực tiếp với các nhóm đối tượng. Nếu chính sách mà khả năng dẫn đến đối đầu trực tiếp thì sẽ thuê chuyên gia tham vấn công chúng còn cơ quan soạn thảo chính sách sẽ không trực tiếp tham vấn công chúng.

Để thu hút người dân quan tâm tới chính sách, Bộ trưởng có thể mời các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp bằng văn bản đến bộ để thông qua đối thoại hoặc góp ý trực tiếp. Nếu không cần lấy ý kiến chuyên sâu thì có thể lấy ý kiến qua tọa đàm, hội thảo hoặc phát tờ rơi về các nội dung chính của chính sách. Về việc tiếp thu, giải trình ý kiến tham vấn không bắt buộc vì các nhóm đối tượng được tham vấn đã nêu được bản khoăn và nguyện vọng của các đối tượng chịu sự tác động và nếu cần thiết các đối tượng này có thể tiếp tục các hoạt động kiến nghị, đề xuất. Cách thức lấy ý kiến tham vấn phụ thuộc vào các đối tượng chịu sự tác động. Nếu có nhiều đối tượng bị tác động thì sẽ lấy ý kiến sâu và kỹ hơn đối với các chính sách tác động đến ít đối tượng. Có thể tổ chức đối thoại trực tiếp với các nhóm đối tượng. Nếu chính sách mà khả năng dẫn đến đối đầu trực tiếp thì sẽ thuê chuyên gia tham vấn công chúng còn cơ quan soạn thảo chính sách sẽ không trực tiếp tham vấn công chúng.

Ở Anh, trong quá trình hình thành các đề xuất, Bộ trưởng thường phải tiến hành các công việc tham vấn những đối tượng quan trọng như: các chuyên gia, các nhóm lợi ích và các đối tượng dự kiến chịu sự tác động bởi chính sách dự kiến đề xuất. Theo bộ quy tắc ứng

xử của văn phòng nội các của Anh, thời hạn tham vấn công chúng vào khoảng 12 tuần và việc tham vấn được công bố công khai trên trang thông tin điện tử. Quy định này cũng giống với Canada và một số quốc gia khác.

Quy định về việc lấy ý kiến trong quá trình xây dựng pháp luật ở Nhật Bản được ghi nhận tại Luật Thủ tục hành chính năm 2005 và đã đạt được hiệu quả nhất định góp phần quan trọng trong quá trình xây dựng chính sách và pháp luật của các cơ quan nhà nước. Việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với các dự luật của Nhật Bản được thực hiện thông qua các biện pháp hiện đại, đặc biệt là sử dụng trang thông tin điện tử do Bộ Thông tin quản lý. Việc lấy ý kiến nhân dân xuất phát từ việc thực hiện chức năng giám sát của họ đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan hành pháp. Bên cạnh đó, người dân đứng từ góc độ khác cơ quan quản lý nên họ có những ý kiến, quan điểm khác biệt giúp cho cơ quan xây dựng, soạn thảo văn bản có cái nhìn tổng thể, đa chiều về một vấn đề. Mục đích của việc lấy ý kiến không phải nhằm thu nhận được đa số sự đồng thuận mà chủ yếu thu thập các ý kiến trái chiều, các quan điểm, cách thức, giải pháp được góp ý để làm cơ sở nghiên cứu, củng cố về mặt lý luận và thực tiễn cho nội dung chính sách pháp luật được đưa ra cũng như các phương án kỹ thuật giải quyết vấn đề sẽ được quy định trong văn bản. Chính vì vậy, nhiều trường hợp có những quan điểm thuộc thiểu số nhưng được ghi nhận để trình lên cơ quan có thẩm quyền xem xét. Loại văn bản được đưa ra lấy ý kiến chỉ bao gồm các văn bản hướng dẫn luật gồm: nghị định, thông tư, thông báo. Điều này nhằm thể hiện vai trò tham gia của người dân trong quá trình quản lý nhà nước tương ứng với việc họ góp ý vào các dự luật thông qua cơ chế đại biểu của mình trong Nghị viện. Về cơ bản, các văn bản được lấy ý kiến đều có nội dung liên quan đến quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của nhân dân. Những văn bản quản lý mang tính kỹ thuật thuần túy thể hiện mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau thì có thể không cần tham vấn công chúng.

Luật Lập pháp Mông Cổ quy định cơ quan đề nghị ban hành luật phải tổ chức lấy ý kiến công chúng trước khi trình dự án luật ra Quốc hội (khoản 1 Điều 38) bằng cách đăng tải hồ sơ dự án luật trên trang điện tử chính thức trong thời hạn 15 ngày (trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Mông cổ quy định thời hạn khác) để lấy ý kiến bằng văn bản của công dân, tổ chức (khoản 2 và 3 Điều 38). Thời hạn đăng tải là 60 ngày đối với dự thảo luật có tác động đến môi trường kinh doanh như thương mại, đầu tư, thuế kèm theo bản dịch tiếng Anh của bản thuyết minh chi tiết về dự án luật (khoản 3 Điều 38). Ngoài ra, việc lấy ý kiến công chúng còn có thể được thực hiện bằng hình thức: gửi văn bản để lấy ý kiến, tổ chức hội nghị, trưng cầu ý dân, qua hệ thống điện tử, các hình thức khác. Vì mục đích an ninh quốc gia, sẽ không tổ chức lấy ý kiến công chúng đối với những nội dung thuộc bí mật nhà nước của dự thảo luật (khoản 4 Điều 38).

Theo quy định của Luật ban hành văn bản của Bulgaria, sau khi kết thúc việc lấy ý kiến công chúng, dự thảo phải được chuyển cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp để lấy ý kiến pháp lý chuyên môn. Ý kiến pháp lý chuyên môn bao gồm các ý kiến về sự tuân thủ Hiến pháp của văn bản pháp luật; sự tuân thủ các điều ước quốc tế; sự tuân thủ Công ước về Bảo

vệ Quyền con người và các quyền tự do cơ bản của văn bản pháp luật; các thuộc tính chung trong nội dung của văn bản pháp luật; đề cương và kỹ thuật soạn thảo; tính tương thích với pháp luật quốc gia về thứ bậc các văn bản pháp luật và tính phù hợp với thông lệ của Tòa án Hiến pháp.

Ở Gruzia, trước khi Quốc hội Gruzia xem xét, dự thảo văn bản pháp luật có thể được chuyển cho chuyên gia trong ngành tương ứng để đưa ra kết luận chuyên môn. Dự thảo văn bản pháp luật do bộ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan hành pháp khác phải gửi đến Bộ Tư pháp xem xét và đưa ra kết luận về tính phù hợp của dự thảo với các văn bản pháp luật của Gruzia và với sắc lệnh của Tổng thống Gruzia. Nếu Bộ Tư pháp kết luận dự thảo không phù hợp dựa trên các lý giải hợp lý thì dự thảo được sửa đổi để phù hợp với các văn bản pháp luật có hiệu lực của Gruzia và với sắc lệnh của Tổng thống Gruzia, sau đó, Bộ Tư pháp cần xem xét lại dự thảo và đưa ra kết luận thích đáng về tính phù hợp của dự thảo với pháp luật Gruzia.

Theo quy định, ở Azebaizan, dự thảo văn bản pháp luật được gửi để xem xét hoặc thông qua có thể trở thành đối tượng cho các chuyên gia độc lập kiểm tra (pháp lý, kinh tế, tài chính, kỹ thuật,...) để đánh giá chất lượng. Mục đích chính của việc kiểm tra của chuyên gia nghiên cứu sẽ nhằm (1) đảm bảo chất lượng, hiệu quả, hợp pháp và tính thực tiễn của Dự thảo; (2) thiết lập một hệ thống kiểm định khoa học cho việc thông qua văn bản pháp luật; (3) nghiên cứu các hệ quả tiêu cực có thể, hệ quả xã hội, kinh tế, pháp lý, sinh thái và các hệ quả khác của văn bản khi được thông qua.

Dự thảo văn bản pháp luật sẽ được gửi cho chuyên gia khoa học kiểm tra theo quyết định của thủ trưởng cơ quan ban hành văn bản đó. Khi tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật, chuyên gia có các quyền (1) quyền đưa ra các tư vấn về văn bản, các tài liệu, cũng như các phương án đề xuất, ý kiến, phản hồi và các văn bản khác được đưa ra trong quá trình thỏa thuận hoặc tranh luận công khai toàn quốc liên quan đến dự thảo; (2) trong quá trình thảo luận về dự thảo, chuyên gia có quyền tham gia vào công việc của các cơ quan nhà nước được ủy quyền ban hành văn bản pháp luật; (3) Chuyên gia sẽ độc lập trong việc đánh giá dự thảo văn bản và không phụ thuộc vào cơ quan đã mời chuyên gia. Ý kiến của chuyên gia về Dự thảo văn bản sẽ được xem xét bởi một hội đồng thường trực trước khi Dự thảo được thảo luận. Dự thảo văn bản pháp luật và các văn bản khác buộc phải qua quy trình kiểm tra của chuyên gia trước khi trình.

Ở Đức, một nguyên lý của bất cứ một nền dân chủ pháp quyền nào là phải duy trì và bảo vệ niềm tin của người dân vào pháp luật. Do vậy, quá trình soạn một dự luật đòi hỏi phải rất công khai, minh bạch. Những đối tượng có liên quan, các nhà khoa học, đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của dự luật phải được nhà nước tạo điều kiện tham gia ý kiến về dự luật và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có liên quan phải nghiêm túc lắng nghe, tiếp thu những ý kiến đóng góp đó. Theo kinh nghiệm của Đức việc lấy ý kiến của chuyên gia, các nhà khoa học, và nhất là ý kiến của đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản không những cho phép phát hiện và khắc phục những lỗ hổng, bất cập trong nội dung các quy định của dự thảo luật, mà quan trọng hơn là nó tạo ra sự đồng thuận

2.3. Thẩm tra dự án luật

Quốc hội/Nghị viện chấp thuận để dự án luật được đưa vào chương trình nghị sự để xem xét, thì dự luật cần được chuyển về một hoặc một số ủy ban chuyên trách để thẩm tra trước khi dự luật được xem xét tiếp tại các phiên họp sau của Quốc hội/Nghị viện. Lý do là các ĐBQH/người sỹ không thể có đủ thời gian và kiến thức chuyên môn để xem xét kỹ, thấu đáo tất cả các khía cạnh về nội dung và kỹ thuật của dự luật. Các vấn đề chuyên môn sâu và mang tính kỹ thuật không phù hợp để đưa ra thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội/Nghị viện vì sẽ mất nhiều thời gian mà vẫn không thể đạt được kết quả.

Mục đích của thủ tục thẩm tra dự án luật tại các Ủy ban của Quốc hội/Nghị viện là nhằm xem xét một cách cụ thể về từng điều luật theo thứ tự để có thể đưa ra đề xuất sửa đổi. Đây là giai đoạn cung cấp kiến thức chuyên sâu về chính sách được thể hiện trong dự luật và cũng là giai đoạn giải quyết những vấn đề kỹ thuật phức tạp nhất của dự luật, tạo ra khoảng không gian và thời gian cần thiết để phân tích và thảo luận về dự luật một cách hiệu quả hơn so với các phiên họp toàn thể, tránh cho nghị viện phải mất thời gian bàn sâu về những vấn đề chuyên môn. Do đó, ở các nước, giai đoạn xem xét tại Ủy ban thường chiếm nhiều thời gian nhất trong quy trình xem xét dự luật ở giai đoạn nghị viện.

Do việc xem xét dự luật tại ủy ban có tác dụng lớn như vậy, cho nên cần phải xem thẩm tra là một trong các bước không thể thiếu trong toàn bộ quy trình xây dựng luật, theo đó cần dành cho hoạt động này một khoảng thời gian đủ để tiến hành các công việc cần thiết cho việc thẩm tra kỹ các dự luật như tổ chức phiên điều trần, nghe ý kiến đối tượng bị tác động, tham vấn ý kiến chuyên gia và chuẩn bị báo cáo thẩm tra trình Quốc hội/Nghị viện. Cũng theo cách tiếp cận này, việc thẩm tra không phải một lần, mà cần được tiến hành sau mỗi phiên họp của Quốc hội/Nghị viện thảo luận về dự luật trước khi Quốc hội/Nghị viện biểu quyết thông qua dự luật.

Bên cạnh đó, mặc dù ý kiến thẩm tra là căn cứ quan trọng để các ĐBQH/Nghị viện thảo luận dự luật, nhưng không nên coi ý kiến đó có tính quyết định đến kết quả thảo luận của các đại biểu nhân dân tại phiên họp Quốc hội/Nghị viện. Ủy ban có quyền rất lớn trong quá trình xem xét dự án luật, nhất là quyền đưa ra kiến nghị sửa đổi đối với dự thảo luật, do vậy, cũng cần đưa ra một số hạn chế cần thiết đối với quyền của các ủy ban, trong đó có các quy định hạn chế việc sửa đổi dự luật, để tránh lạm dụng quyền thẩm tra làm cản trở việc xem xét dự luật tại Quốc hội/Nghị viện sau thủ tục thẩm tra.

Ở Pháp, Tham chính viện (Hội đồng nhà nước) được coi là Tòa hành chính tối cao của Pháp. Bên cạnh vai trò của tòa hành chính tối cao, cơ quan này còn đóng vai trò là cơ quan tư vấn của Chính phủ Pháp trong việc thẩm định các dự thảo luật do Chính phủ dự kiến trình Quốc hội. Do vậy, về nguyên tắc, mọi dự án luật của Chính phủ trước khi trình cho Quốc hội đều phải được Tham chính viện thẩm định. Về nguyên tắc, ý kiến thẩm định của Tham chính viện không có giá trị ràng buộc đối với Chính phủ, tuy nhiên, trên thực tế, Chính phủ rất coi trọng ý kiến này của Tham chính viện. Thẩm định của Tham chính viện đóng vai trò như một bộ lọc đối với các dự thảo luật kém chất lượng. Bằng cách này,

Tham chính viện đóng vai trò như người cảnh báo trước cho Chính phủ về những chỉ trích, những phản đối mà Chính phủ có thể gặp phải khi trình dự án luật trước Quốc hội.

Tham chính viện xem xét, thẩm định dự án luật để tìm ra những điểm còn chưa hoàn thiện (những điểm còn khuyết thiếu) của nó chủ yếu từ các khía cạnh như: tính hợp hiến; sự phù hợp của dự thảo luật với các điều ước quốc tế có giá trị ràng buộc đối với Pháp; sự phù hợp của dự thảo luật đối với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước cộng hòa Pháp; sự đồng bộ của dự thảo luật với các đạo luật khác trong hệ thống văn bản pháp luật; kỹ thuật lập pháp (cấu trúc của văn bản, cách sử dụng ngôn từ, thuật ngữ pháp lý và thuật ngữ chuyên môn, tính thống nhất của văn bản v.v.).

Ở Nhật Bản, Cục Pháp chế Nội các có trách nhiệm thẩm tra các dự luật sau khi được các bộ hoàn thiện trước khi trình Nội các cho ý kiến. Nội dung thẩm tra gồm tính hợp Hiến, hợp pháp, tính khả thi của dự thảo Luật. Về mặt kỹ thuật như bố cục văn bản, ngôn ngữ pháp lý... cũng được kiểm soát rất chặt chẽ bởi bộ phận kỹ thuật của Cục Pháp chế nội các. Hoạt động này giúp cho văn bản bảo đảm sự thống nhất về hình thức. Trong trường hợp xây dựng hoặc thẩm tra các dự luật, Cục có quyền yêu cầu các bộ, ngành cung cấp dữ liệu, nhân lực có kinh nghiệm cùng công chức của Cục chuẩn bị thẩm tra, tổ chức tham vấn công chúng để tăng thêm giá trị của các biên bản thẩm tra. Cục Pháp chế Nội các Nhật Bản được bố trí thành 4 Ban với khoảng 40 cán bộ thẩm tra là những người có chuyên môn rất cao về pháp luật và nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý nhà nước liên quan, được tuyển dụng, biệt phái từ các bộ. Các cán bộ được tham gia rất sớm quá trình xây dựng dự luật nên bảo đảm sự thống nhất, sâu sát. Ngoài ra, Cục có đội ngũ cán bộ hỗ trợ kỹ thuật cho các cán bộ thẩm tra để bảo đảm hoạt động thẩm tra hiệu quả nhất.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản của Bulgaria, sau khi kết thúc việc lấy ý kiến công chúng, dự thảo phải được chuyển cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp để lấy ý kiến pháp lý chuyên môn. Ý kiến pháp lý chuyên môn bao gồm các ý kiến về sự tuân thủ Hiến pháp của văn bản pháp luật; sự tuân thủ các điều ước quốc tế; sự tuân thủ Công ước về Bảo vệ Quyền con người và các quyền tự do cơ bản của văn bản pháp luật; các thuộc tính chung trong nội dung của văn bản pháp luật; đề cương và kỹ thuật soạn thảo; tính tương thích với pháp luật quốc gia về thứ bậc các văn bản pháp luật và tính phù hợp với thông lệ của Tòa án Hiến pháp.

Ý kiến của chuyên gia pháp lý phải được trình kèm theo ý kiến pháp lý. Ban Giám đốc Hội đồng lập pháp phải đưa ra ý kiến pháp lý chuyên sâu. Ý kiến pháp lý chuyên sâu sẽ được thảo luận tại cuộc họp của Hội đồng lập pháp. Đại diện của người đề xuất dự thảo văn bản pháp luật có thể tham gia cuộc họp đó. Trường hợp cơ quan đề xuất dự thảo văn bản pháp luật không đồng ý với ý kiến pháp lý thì có thể trình dự thảo văn bản pháp luật với ý kiến hợp lý cho Hội đồng Bộ trưởng xem xét.

- Hội đồng lập pháp là một bộ phận thuộc Bộ Tư pháp với chức năng xây dựng luật, phân tích và kiểm soát liên quan đến quá trình xây dựng luật. Hội đồng Lập pháp, bằng việc đưa ra ý kiến chuyên môn pháp lý, thực hiện việc kiểm soát sơ bộ đối với các dự thảo do

các cơ quan soạn thảo, để nâng cao chất lượng của các văn bản này trước khi trình lên Hội đồng Bộ trưởng.

- Bộ trưởng Bộ Tư pháp là chủ tịch Hội đồng Lập pháp. Hội đồng Lập pháp có số lượng nhân viên thường xuyên ổn định thuộc biên chế của Bộ Tư pháp. Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thể mời các chuyên gia bên ngoài để hỗ trợ công việc của Ban Giám đốc Hội đồng Lập pháp. Những người được mời sẽ được trả thù lao. Thư ký Hội đồng lập pháp phải là người có năng lực pháp luật và có ít nhất mười lăm năm kinh nghiệm pháp luật. Thành viên Hội đồng Lập pháp phải là người có năng lực pháp luật và có ít nhất hai mươi năm kinh nghiệm pháp luật. Việc tuyển dụng cạnh tranh theo quy định của Bộ luật Lao động sẽ được áp dụng để chọn ra các vị trí thư ký và thành viên Hội đồng Lập pháp. Lương cơ bản hàng tháng của một thành viên Hội đồng Lập pháp bằng hai tháng lương trung bình của các nhân viên có quan hệ lao động và làm việc trong lĩnh vực dịch vụ công. Lương cơ bản hàng tháng sẽ được điều chỉnh mỗi quý trên cơ sở lương trung bình của tháng cuối cùng của quý liền trước.

Ở Gruzia, trước khi Quốc hội Gruzia xem xét, dự thảo văn bản pháp luật có thể được chuyển cho chuyên gia trong ngành tương ứng để đưa ra kết luận chuyên môn. Dự thảo văn bản pháp luật do bộ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan hành pháp khác phải gửi đến Bộ Tư pháp xem xét và đưa ra kết luận về tính phù hợp của dự thảo với các văn bản pháp luật của Gruzia và với sắc lệnh của Tổng thống Gruzia. Nếu Bộ Tư pháp kết luận dự thảo không phù hợp dựa trên các lý giải hợp lý thì dự thảo được sửa đổi để phù hợp với các văn bản pháp luật có hiệu lực của Gruzia và với sắc lệnh của Tổng thống Gruzia, sau đó, Bộ Tư pháp cần xem xét lại dự thảo và đưa ra kết luận thích đáng về tính phù hợp của dự thảo với pháp luật Gruzia.

Theo quy định, ở Azerbaijan, dự thảo văn bản pháp luật được gửi để xem xét hoặc thông qua có thể trở thành đối tượng cho các chuyên gia độc lập kiểm tra (pháp lý, kinh tế, tài chính, kỹ thuật,...) để đánh giá chất lượng. Mục đích chính của việc kiểm tra của chuyên gia nghiên cứu sẽ nhằm (1) đảm bảo chất lượng, hiệu quả, hợp pháp và tính thực tiễn của Dự thảo; (2) thiết lập một hệ thống kiểm định khoa học cho việc thông qua văn bản pháp luật; (3) nghiên cứu các hệ quả tiêu cực có thể, hệ quả xã hội, kinh tế, pháp lý, sinh thái và các hệ quả khác của văn bản khi được thông qua.

Dự thảo văn bản pháp luật sẽ được gửi cho chuyên gia khoa học kiểm tra theo quyết định của thủ trưởng cơ quan ban hành văn bản đó. Khi tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật, chuyên gia có các quyền (1) quyền đưa ra các tư vấn về văn bản, các tài liệu, cũng như các phương án đề xuất, ý kiến, phản hồi và các văn bản khác được đưa ra trong quá trình thỏa thuận hoặc tranh luận công khai toàn quốc liên quan đến dự thảo; (2) trong quá trình thảo luận về dự thảo, chuyên gia có quyền tham gia vào công việc của các cơ quan nhà nước được ủy quyền ban hành văn bản pháp luật; (3) Chuyên gia sẽ độc lập trong việc đánh giá dự thảo văn bản và không phụ thuộc vào cơ quan đã mời chuyên gia. Ý kiến của chuyên gia về Dự thảo văn bản sẽ được xem xét bởi một hội đồng thường

trực trước khi Dự thảo được thảo luận. Dự thảo văn bản pháp luật và các văn bản khác buộc phải qua quy trình kiểm tra của chuyên gia trước khi trình.

Trên thực tế, kinh nghiệm của Anh, tăng cường sự tham gia và giám sát của nghị viện trước khi dự luật được trình sang nghị viện như một trong những giải pháp để giảm “va chạm” tại các ủy ban. Trong đó có việc đăng tải sớm các dự luật của chính phủ và lấy ý kiến của các nghị sỹ trước khi dự luật được trình sang nghị viện là cần thiết để các nghị sỹ có thể tham gia vào ngay từ giai đoạn sớm của quá trình soạn thảo văn bản pháp luật.

Quy định của các quốc gia dù quy định giống hay khác nhau về quy trình thẩm định, thẩm tra nhưng đều có điểm chung là giao trách nhiệm thẩm định, thẩm tra cho Bộ Tư pháp và các ủy ban của Quốc hội. Các cơ quan này có thể mời các chuyên gia, nhà khoa học để lấy ý kiến. Quy định này cũng có nhiều điểm tương đồng với quy định của Việt Nam, tuy nhiên theo quy định của các nước, vai trò của các ủy ban trong việc thẩm tra được đề cao. Các ủy ban phải làm việc như một công xưởng thực thụ, từ khâu phê duyệt chính sách đến soạn thảo văn bản.

2.4. Thảo luận, thông qua dự án luật

Thảo luận, thông qua dự án luật là bước quan trọng nhất trong toàn bộ quy trình xây dựng một đạo luật, quyết định số phận của dự luật, được thông qua hay không được thông qua. Đây là bước mà Quốc hội/Nghị viện thực hiện trên thực tế quyền lập pháp mà nhân dân giao phó cho mình trong một văn bản luật có hiệu lực cao nhất - Hiến pháp (Law of the Land). Do vậy, quy trình xem xét, thông qua dự án luật phải chặt chẽ, nhằm tránh sự sơ sài, thiếu cẩn trọng của Quốc hội/Nghị viện khi biểu quyết thông qua luật, bảo đảm chất lượng, nhất là tính khả thi của luật. Cụ thể, quy trình này phải gồm ít nhất 3 lần thảo luận đối với việc ban hành các đạo luật trong trường hợp bình thường để các vị ĐBQH/nghị sỹ có thời gian cân nhắc kỹ để phát biểu trên hội trường và có điều kiện để ngẫm nghĩ, kiểm chứng thêm trong thời gian giữa các phiên họp. Theo đó, một dự luật nên trải qua 3 lần thảo luận, hay như cách gọi ở một số nước là ba lần đọc (readings). Lần đọc thứ nhất: nghe cơ quan trình giới thiệu khái quát về dự luật như tên dự luật, tại sao cần ban hành, ban hành nhằm mục đích gì, những nội dung chính của dự luật, các biện pháp để bảo đảm thi hành (bao gồm các văn bản thi hành và các nguồn lực thi hành). Lần đọc thứ hai: thảo luận về những chính sách cơ bản của dự luật. Lần đọc thứ ba: xem xét lần cuối toàn văn dự luật và biểu quyết thông qua (sau lần đọc thứ nhất và sau lần đọc thứ hai có thể chuyển cho các ủy ban để xem xét, thẩm tra và kiến nghị các sửa đổi đối với dự luật). Nội dung thảo luận tại các lần đọc không được trùng lặp để tránh lãng phí thời gian, đặc biệt các chính sách, các nội dung mang tính nguyên tắc đã được thảo luận, thông qua tại lần đọc trước thì không được đưa ra để thảo luận lại tại các lần đọc tiếp theo. Ngoài ra, để tiết kiệm thời gian, cần phải có quy định lịch thời gian cụ thể về các lần đọc cũng như hồ sơ, tài liệu cần trình kèm theo dự luật. Đối với các nước nơi cơ quan lập pháp gồm hai viện thì cần quy định rõ thủ tục xem xét tại mỗi viện, đặc biệt là cần quy định để xử lý trường hợp có ý kiến khác nhau giữa hai viện.

Ở Hoa kỳ, sau khi chính thức đệ trình, mọi dự luật đều được trải qua phiên đọc đầu tiên bằng thủ tục đơn giản, tên của dự luật sẽ được chủ tọa đọc tại phiên họp toàn thể Hạ viện. Sau đó dự luật được Chủ tịch Hạ viện chuyển cho Ủy ban chuyên môn của Hạ viện để xem xét, hoàn thiện. Ủy ban có quyền xem xét, điều chỉnh nội dung của dự án luật. Việc bổ sung vào dự án luật đều phải được các thành viên ủy ban thảo luận và bỏ phiếu thông qua. Đây cũng là giai đoạn mà sự tham gia của công chúng vào quá trình xây dựng luật ở Hoa Kỳ được thể hiện rõ nét nhất. Ủy ban cũng đồng thời gửi tới các Bộ, cơ quan hành pháp để tham vấn ý kiến. Các bộ, cơ quan được tham vấn ý kiến phải chuẩn bị ý kiến về Dự án luật. Ủy ban cũng có quyền quyết định sẽ không trình dự án luật khi thấy dự luật không cần thiết hoặc không phù hợp. Đây là thẩm quyền đặc biệt của các Ủy ban. Nếu ủy ban thấy cần tiếp tục ủng hộ dự luật, Ủy ban sẽ gửi dự luật cho một tiểu ban để xem xét chi tiết và kỹ lưỡng hơn. Trong giai đoạn này, tiểu ban sẽ tiến hành nghiên cứu nội dung dự án luật từ nhiều khía cạnh bằng cách mở các phiên điều trần, mời các chủ thể có liên quan gồm: các chuyên gia, những người chịu sự tác động của dự án luật, những người tán thành và những người phản đối dự án luật tới để nghe họ trình bày quan điểm. Sau đó tiểu ban có thể đề xuất hoàn thiện dự án luật hoặc không chấp nhận dự án luật. Nếu tiểu ban chấp nhận dự án luật, tiểu ban hoàn thiện dự thảo và báo cáo gửi Ủy ban để bỏ phiếu chấp thuận hay không chấp thuận dự luật. Nếu được chấp nhận, Ủy ban phải hoàn thiện Báo cáo về dự án luật, nêu rõ mục đích và các nội dung của Dự án luật để gửi cho toàn thể Hạ viện xem xét. Các phiên họp của Ủy ban để thảo luận, cho ý kiến hoàn thiện các dự thảo luật đều phải tổ chức công khai và công chúng được quyền đăng ký tham dự. Kết thúc quá trình nghiên cứu, Ủy ban sẽ chuẩn bị báo cáo theo một trong các hướng sau: (1) không cho phép dự luật tiếp tục được đưa ra xem xét, (2) cho phép nhưng đề nghị sửa đổi, hoặc (3) cho phép dự án luật đi tiếp và không cần sửa đổi. Nếu đề xuất dự án luật tiếp tục được đưa ra Quốc hội xem xét, báo cáo của Ủy ban phải có đủ các thông tin như: (1) mô tả về nội dung của dự án luật; (2) nêu rõ mục đích của việc ban hành dự án luật; (3) tác động của dự án luật khi được thông qua lên hệ thống pháp luật hiện hành (thay thế, sửa đổi, bổ sung quy định trong văn bản nào); (4) tác động dự kiến của dự án luật lên các đối tượng có liên quan; (5) dự toán chi phí thực thi luật hàng năm và trong năm năm.

Dự luật được xem xét chi tiết theo từng điều khoản. Việc xem xét này được gọi là lần đọc thứ hai. Trong lần xem xét này, các đề xuất sửa đổi, bổ sung Dự luật được đưa ra. Dự luật đưa vào phiên đọc thứ ba và chuẩn bị bỏ phiếu ở Hạ viện. Nếu dự luật được đa số phiếu của Hạ viện nhất trí thông qua, Dự luật sẽ được chuyển sang Thượng viện và quy trình xem xét lại bắt đầu từ đầu (tức là trải qua các bước như: chính thức giới thiệu trước thượng viện, chuyển tiếp tới giai đoạn xem xét ở Ủy ban, thảo luận thông qua ở thượng viện).

Theo Luật Lập pháp của Trung Quốc, thông thường, một dự án luật trong chương trình kỳ họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ được xem xét ba lần trong kỳ họp trước khi Ủy ban bỏ phiếu về việc thông qua. Trong lần xem xét thứ nhất, người có sáng kiến về dự án luật sẽ dẫn dắt phiên họp toàn thể Ủy ban. Trong phiên xem xét lần thứ hai tại phiên họp

của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Lập pháp sẽ đưa ra báo cáo trước phiên họp toàn thể về tình hình chỉnh sửa dự thảo và các vấn đề lớn liên quan đến dự thảo. Dựa trên báo cáo của Ủy ban Lập pháp, các cuộc họp nhóm được tổ chức để thảo luận sâu hơn về dự thảo luật. Trong lần xem xét thứ ba, Ủy ban Lập pháp sẽ đưa ra báo cáo trước phiên họp toàn thể kết quả của việc xem xét dự thảo luật, trên cơ sở đó, việc xem xét, sửa đổi dự thảo luật sẽ được thực hiện. Trong quá trình xem xét, nếu xét thấy cần thiết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể tổ chức một cuộc họp nhóm hoặc một phiên họp toàn thể để thảo luận về những vấn đề lớn của dự thảo luật. Đối với các dự thảo luật trải qua 3 lần thảo luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà không còn quá nhiều ý kiến khác nhau về những vấn đề cơ bản, Ủy ban pháp luật của Quốc hội sẽ hoàn thiện dự thảo luật. Dự thảo này sẽ được Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra bỏ phiếu tại phiên họp toàn thể của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Dự thảo này sẽ được thông qua nếu quá nửa số ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội nhất trí thông qua. Sau khi dự thảo luật được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua, Chủ tịch nước sẽ ký lệnh công bố.

Kinh nghiệm của Lào trong việc trình dự án luật là cộng đồng trách nhiệm giữa cơ quan chủ trì soạn thảo với cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra khi trình Quốc hội xem xét, quyết định. Trên cơ sở đề nghị của cơ quan chủ trì soạn thảo, Chính phủ có trách nhiệm thành lập Ủy ban trình bày và bảo vệ dự án luật để trình bày và bảo vệ dự án luật tại Kỳ họp của Quốc hội. Ủy ban trình bày và bảo vệ dự án luật gồm có các thành viên (1) Bộ trưởng, thứ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo là Trưởng Ban; (2) Thứ trưởng Bộ Tư pháp là Phó trưởng ban; (3) Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ là thành viên; (4) Ban soạn thảo là thư ký của Ban.

Ủy ban trình bày và bảo vệ dự án luật có nhiệm vụ và quyền hạn (1) chuẩn bị Báo cáo về dự thảo luật để trình bày tại kỳ họp Quốc hội; (2) trình bày về dự thảo luật tại Kỳ họp Quốc hội; (3) bảo vệ, làm rõ, trả lời các câu hỏi của đại biểu Quốc hội khi được yêu cầu; (4) chỉnh lý dự thảo luật trên cơ sở ý kiến của Quốc hội.

Chính phủ phải trình Ủy ban thường vụ Quốc hội dự án luật chậm nhất là 60 ngày, trước ngày khai mạc Kỳ họp Quốc hội. Trình tự xem xét dự án luật tại kỳ họp của Quốc hội (1) Trưởng Ban trình trình bày và bảo vệ dự án luật trình bày về việc xây dựng mới hoặc sửa đổi luật; (2) Chủ nhiệm các Ủy ban có liên quan của Quốc hội cho ý kiến về việc xây dựng hoặc sửa đổi luật; (3) Chủ trì phiên họp Quốc hội gợi ý về cách thức đóng góp ý kiến về dự án luật; (4) Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm góp ý kiến về dự án luật hoặc đặt câu hỏi về dự án luật; (5) Ban trình bày và bảo vệ dự án luật giải trình và trả lời về các câu hỏi được đưa ra tại Kỳ họp; (6) Bỏ phiếu về các vấn đề chưa đạt được sự đồng thuận; (7) Chủ trì phiên họp của Quốc hội có trách nhiệm tổng hợp và đưa ra các khuyến nghị đối với Ban trình bày và bảo vệ dự án luật theo các ý kiến tại Kỳ họp Quốc hội; (8) Trưởng Ban trình bày và bảo vệ dự án luật phải báo cáo về những nội dung sửa đổi của dự thảo luật tại Kỳ họp Quốc hội; (9) Quốc hội bỏ phiếu thông qua dự thảo luật.

Ở Canada, sau khi được Bộ Tư pháp soạn thảo và được lãnh đạo của Bộ đặt hàng dự luật nhất trí và được Hội đồng Cơ mật chấp thuận thì dự án luật sẽ được trình Quốc hội

xem xét. Quy trình xem xét và thông qua luật rất phức tạp vì phải qua 3 lần xem xét của Hạ viện và 3 lần xem xét của Thượng viện. Sau khi dự luật được soạn thảo thì phải thông báo cho Hạ viện thông qua chỉ gồm tên và tiêu đề của dự luật (mục đích của dự luật; cơ quan trình; tài liệu gửi kèm).

Lần đọc thứ nhất, dự thảo trình Hạ viện cho lần đọc thứ nhất. Dự luật do Chính phủ trình hạ viện xem xét lần đầu, nếu được chấp thuận thì sẽ được xem xét đưa vào lần đọc thứ hai. Lần đọc thứ hai, nội dung xem xét của lần đọc thứ hai liên quan đến nguyên tắc của dự luật. Nếu Hạ viện đồng ý thì dự thảo sẽ được chuyển đến ủy ban thường trực của Hạ viện để xem xét. Sau khi trao đổi với Bộ trưởng trình dự luật, các đối tượng có liên quan được mời đến để tham vấn. Dự luật sau khi xem xét sẽ được chỉnh sửa trên cơ sở ý kiến của thành viên ủy ban. Nếu đồng ý thì Ủy ban sẽ quyết định bỏ phiếu về việc sẽ chỉnh sửa nội dung nào và báo cáo Hạ viện quyết định. Thành viên ủy ban thường trực tỷ lệ với số ghế của từng đảng trong hạ viện. Nguyên tắc chỉnh lý, sửa đổi rất nghiêm ngặt. Nếu một dự luật được xem xét lần 2 thì sẽ được đưa ra xem xét lần ba. Lần đọc thứ ba, Hạ viện chỉ tập trung vào việc thông qua dự thảo luật để trình thượng viện. Nhưng trong lần đọc thứ ba, Thượng viện có thể tập trung vào nội dung của từng điều khoản. Sau khi dự luật được Hạ viện thông qua và sẽ trình tiếp lên thượng viện. Thượng viện cũng xem xét theo quy trình 3 lần đọc như đối với quy trình của Hạ viện. Nếu dự luật được Thượng viện thông qua thì dự luật sẽ được trình Toàn quyền phê duyệt. Để một dự luật thông qua thì phải trình qua các lần đọc của cả Hạ viện và Thượng viện. Nếu Hạ viện trình dự luật cho Thượng viện mà dự thảo bị chỉnh sửa về nội dung thì dự luật lại được quay lại Hạ viện để xem xét, chỉnh lý. Một khi dự luật đã qua lần trình thứ ba, có thể coi nó đã được chính thức phê duyệt bởi Toàn quyền. Quá trình này được gọi là "Hoàng gia phê chuẩn". Việc phê chuẩn này chỉ mang tính tự động, chứ không có tác động gì tới việc khẳng định hay phủ quyết ở giai đoạn này.

Quốc hội Gruzia chỉ xem xét dự thảo nếu đã có kết luận của các ủy ban của Quốc hội về lĩnh vực tương ứng. Kết luận phủ định của ủy ban không cản trở việc xem xét dự thảo trong phiên họp toàn thể của Quốc hội. Khi xem xét dự thảo do Tổng thống đệ trình theo quy trình đề xuất xây dựng pháp luật, chỉ người được chỉ định đặc biệt của Tổng thống có quyền phát biểu đại diện cho Tổng thống. Người này không được là thành viên Quốc hội. Dự thảo do Tổng thống đệ trình được xem xét tại một phiên họp đặc biệt và phải được chuyển cho ủy ban Quốc hội tương ứng ngay lập tức theo đúng quy trình mà Quốc hội quy định. Ủy ban có trách nhiệm xem xét dự thảo trong phiên họp gần nhất và đưa ra kết luận. Quốc hội xem xét dự thảo trong phiên họp toàn thể gần nhất của mình sau khi ủy ban đã đưa ra kết luận.

2.5. Ban hành và công bố luật

Bước tiếp theo sau khi dự luật được Quốc hội/Nghị viện thông qua là bước ban hành và công bố luật. Ở một số nước, sau khi dự luật được Nghị viện thông qua sẽ được gửi cho người đứng đầu cơ quan hành pháp để xem xét, ký ban hành. Nếu không đồng ý với dự

luật đó thì người đứng đầu hành pháp sẽ trả lại cho Nghị viện để xem xét lại. Sau khi dự luật được Quốc hội/Nghị viện thông qua hoặc được ký thành luật, dự luật đó sẽ được công bố cho công chúng biết để thực hiện. Thẩm quyền và thời gian công bố được quy định trong Hiến pháp, luật³. Đây là bước cuối cùng trong quy trình xây dựng một đạo luật để khẳng định với công chúng rằng luật đã được chính thức thông qua và có hiệu lực thi hành. Đây cũng là thủ tục để bảo đảm nguyên tắc minh bạch trong hoạt động xây dựng pháp luật được thừa nhận rộng rãi trên thế giới, thể hiện trách nhiệm giải trình của nhà nước trước các công dân của mình.

Việc công bố luật ở các quốc gia có nhiều điểm tương đồng với nhau. Công bố luật được giao cho Chủ tịch nước (Trung Quốc), Toàn quyền (Canada) hoặc Tổng thống thực hiện. Mỗi cơ quan có thẩm quyền khi thông qua hoặc ban hành một văn bản pháp luật phải công bố văn bản đó trên trang thông tin điện tử của cơ quan mình.

Ở Trung Quốc, sau khi được Quốc hội thông qua, luật phải được công bố theo Lệnh của Chủ tịch nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa. Trong lệnh của Chủ tịch nước về ký công bố luật phải nêu rõ cơ quan ban hành, ngày thông qua và thời điểm có hiệu lực của luật. Sau khi công bố, luật phải được đăng trên Bản tin của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và trên các báo phát hành trong toàn quốc. Văn bản pháp luật đăng trên Bản tin của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có giá trị như bản chính thức.

Theo quy định, ở Kyrgyzstan, văn bản phải được đăng ký trước. Luật, văn bản của Chính phủ và của các Bộ, cơ quan hành chính, v.v. các văn bản gia hạn hiệu lực đối với các doanh nghiệp, thiết chế, tổ chức không trực thuộc, và các cá nhân và tổ chức, sẽ được công bố (ngoại trừ các văn bản có chứa các thông tin thuộc bí mật nhà nước) trên các phương tiện công bố rộng rãi. Luật do Tổng thống ký sẽ được nhập vào Sổ đăng ký nhà nước về luật, và sẽ được lưu, công bố và gửi tới các cơ quan Chính phủ theo đường hành chính.

Tóm lại, các quốc gia dù có thể chế chính trị, truyền thống lập pháp khác nhau thì đều có những điểm chung trong quy trình lập pháp. Theo đó hầu hết các quốc gia, quy trình lập pháp đều phải thực hiện theo 5 bước cơ bản. Những bước này là chung nhất và không thể thiếu trong quy trình xây dựng luật. Tương ứng với mỗi bước trong quy trình lập pháp là các chủ thể có trách nhiệm chính trong từng bước và các chủ thể tham gia trong từng bước của quy trình. Trong từng bước của quy trình lập pháp đều có sự phân công, phối hợp và kiểm soát chất lượng các dự án luật thông qua các “bộ lọc” như lấy ý kiến Nhân dân, thẩm định, thẩm tra dự án luật. Trong các bước của quy trình lập pháp, vai trò của các chủ thể được

³ Từ điển luật học, tr 105 (Nhà xuất bản Tư pháp, năm 2006).

xác định rõ và được Hiến pháp, các luật về tổ chức và/hoặc Luật Ban hành văn bản pháp luật của các nước quy định.

III. QUY TRÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN DƯỚI LUẬT

1. Ban hành văn bản của Chính phủ

Vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp là hết sức quan trọng, giúp kết nối giữa việc xây dựng pháp luật với thực tiễn, giữa xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả các quy định của pháp luật. Xuất phát từ các quy định của Hiến pháp, có thể thấy rằng Chính phủ có vai trò quan trọng bậc nhất trong hoạt động lập pháp. Mặc dù Chính phủ không có quyền lập pháp theo nghĩa truyền thống, tức là không được tự mình ban hành luật vì quyền lập pháp thuộc về Quốc hội, cơ quan đại diện của nhân dân. Tuy nhiên, Chính phủ có vai trò quan trọng, là chủ thể chính đề xuất chính sách và trình các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Đặc biệt là Chính phủ có trách nhiệm tổ chức thi hành luật sau khi được ban hành.

Tuy chức năng lập pháp thuộc về Quốc hội, nhưng trên thực tế Chính phủ mới là chủ thể đóng vai trò chính và bao trùm trong toàn bộ quy trình lập pháp đồng thời cũng là chủ thể chính được Quốc hội ủy quyền lập pháp. Hầu hết sáng kiến lập pháp đến từ Chính phủ. Việc nghiên cứu, xây dựng chính sách và soạn thảo dự án luật chủ yếu do Chính phủ thực hiện. Ở một số nước, các chủ thể khác cũng có quyền trình dự án luật nhưng số lượng luật trình Quốc hội rất ít và trước khi trình đều phải có ý kiến Chính phủ. Tỷ lệ thành công của các dự luật do đại biểu Quốc hội, Nghị sỹ trình rất thấp. Phần lớn các dự án luật là do Chính phủ trình, nên chất lượng của các dự án luật phụ thuộc rất lớn vào sự chuẩn bị của Chính phủ, mà cụ thể hơn là của bộ quản lý ngành, nhất là trong giai đoạn phân tích, hoạch định chính sách.

Có thể thấy rằng, không riêng gì Việt Nam mà hầu hết các nước trên thế giới, Chính phủ có vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp. Dù theo mô hình khác nhau nhưng sự tham gia của Chính phủ vào hoạt động lập pháp giúp cho hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện. Tuy nhiên, các quốc gia cũng có những mô hình và kinh nghiệm khác nhau về quyền lập pháp của Chính phủ⁴.

- Mô hình lập pháp chủ động (Mỹ): Chính phủ có quyền đề xuất dự luật, nhưng Quốc hội là cơ quan chính quyết định việc thông qua dự luật đó. Điều này đảm bảo sự kiểm soát và cân bằng quyền lực. Để bảo đảm tính minh bạch và chất lượng của các dự án luật, cơ chế phản biện nhiều cấp độ được thực hiện trước khi luật được thông qua.

- Mô hình hợp tác (Đức): Chính phủ liên bang và các bang có thể cùng tham gia vào quá trình lập pháp. Chính phủ đề xuất dự luật, nhưng phải được sự đồng ý của các nghị sỹ từ các bang; cơ chế tham vấn nhiều bên liên quan, bao gồm các tổ chức xã hội và chuyên gia nhằm đảm bảo tính khả thi của pháp luật.

⁴ Tổng thuật nhiều bài viết <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>.

- Mô hình tập trung (Pháp): Chính phủ có quyền rất lớn. Cụ thể là Chính phủ có thể ban hành các quyết định mang tính pháp lý mà không cần thông qua Quốc hội trong một số trường hợp khẩn cấp, tạo điều kiện để xử lý nhanh chóng các vấn đề phát sinh từ thực tiễn. Tuy nhiên, các quyết định này thường phải được Quốc hội thông qua sau đó, đảm bảo tính minh bạch và hợp pháp của quy định.

- Mô hình tham gia (Canada): Chính phủ khuyến khích sự tham gia của công dân vào quá trình lập pháp thông qua các cuộc tham vấn qua các nền tảng trực tuyến, giúp tạo ra sự đồng thuận cao hơn cho các chính sách mà Chính phủ đề xuất. Quy trình hai giai đoạn gồm xây dựng chính sách do các bộ thực hiện và soạn thảo văn bản pháp luật do đội ngũ chuyên nghiệp làm công tác soạn thảo thực hiện. Dự án luật thường được thảo luận, đánh giá kỹ lưỡng tại các ủy ban trước khi đưa ra Quốc hội⁵.

Mỗi quốc gia có những mô hình và quy trình lập pháp riêng, phản ánh đặc điểm văn hóa, chính trị và xã hội của mình. Dù theo mô hình nào thì vai trò, thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động lập pháp là rất lớn.

2. Ban hành văn bản của chính quyền địa phương

Nhiều quốc gia trên thế giới cũng phân cấp cho chính quyền địa phương ban hành văn bản để quản lý điều hành và tổ chức thi pháp luật trong phạm vi địa phương. Luật Văn bản pháp luật của nước cộng hòa dân chủ nhân dân Lào quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương, theo đó, Tỉnh trưởng, đô trưởng ban hành Lệnh, quyết định và chỉ thị; huyện trưởng, quận trưởng ban hành Lệnh, quyết định và chỉ thị; cấp xã ban hành quy chế.

Ở Trung Quốc, hội đồng nhân dân và thường trực của hội đồng nhân dân của tỉnh, khu vực tự trị và các thành phố lớn của tỉnh có thẩm quyền ban hành văn bản. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, vùng tự trị, thành phố trực, thuộc trung ương hoặc thành phố lớn có thể ban hành quy chế nội bộ phù hợp với luật, quy định hành chính và nghị định của địa phương cấp tỉnh, vùng tự trị, hoặc thành phố trực thuộc trung ương. Một quy chế nội bộ có thể bao gồm: (1) Những vấn đề cần được điều chỉnh bởi quy chế nội bộ để thực thi một văn bản luật, quy định hành chính, hoặc quy định địa phương; (2) Vấn đề thuộc thẩm quyền ban hành văn bản nội bộ. Ngoài ra, chính quyền tỉnh và khu vực tự trị có quyền bãi bỏ bất kỳ quy tắc, quy định nào không phù hợp được chính quyền địa phương dưới một cấp đề xuất. Điều này có nghĩa là các cơ quan ủy quyền có quyền bãi bỏ bất kỳ luật, quy tắc, quy định nào do cơ quan được ủy quyền đưa ra nếu thấy không phù hợp với các yêu cầu ủy quyền. Nếu cần thiết, cơ quan ủy quyền có quyền thu hồi lại quyết định ủy quyền của mình.

Ở Canada, chính quyền địa phương có thể ban hành văn bản về quản lý địa phương, môi trường, một số dịch vụ như vui chơi giải trí, quản lý đất đai. Khi chính quyền ban hành văn bản thì phải tuân thủ các hướng dẫn cụ thể. Chính quyền địa phương có quyền ban hành

⁵ Báo cáo khảo sát kinh nghiệm lập pháp của Canada, Bộ Tư pháp năm 2014.

văn bản áp dụng chung cho chính quyền địa phương như ban hành quỹ dự trữ tài chính để sử dụng trong các trường hợp cần thiết. Chính quyền địa phương có thể ban hành các quy định liên quan đến việc bảo đảm phúc lợi xã hội. Việc ban hành được quy định chặt chẽ. Quy trình ban hành văn bản của chính quyền địa phương được thực hiện theo quy định của văn bản dưới luật. Việc phân định thẩm quyền ban hành văn bản được quy định trong luật, nếu có vấn đề trùng nhau thì chính quyền 2 cấp phải hợp với nhau và chỉ được chấp nhận nếu được sự đồng ý tuyệt đối của cả 2 cấp. Hoặc có thể bỏ phiếu để quyết định vấn đề nào thuộc thẩm quyền của cấp trên, vấn đề nào thuộc thẩm quyền của cấp dưới. Nếu không đồng ý với quyết định đó thì có thể kiện ra tòa nhưng rất ít có tranh chấp về thẩm quyền giữa 2 cấp và rất ít khiếu kiện ra tòa.

Hoạt động của chính quyền địa phương phải tuân thủ các quy tắc nhất định. Tuy nhiên, để bảo đảm nguyên tắc minh bạch hóa thì chính quyền phải công khai thông tin về nhà đất, chuyển nhượng quyền. Chính quyền địa phương được quyền ban hành văn bản nhưng không được trái quy định của chính quyền bang và liên bang. Luật quy định rõ khi nào văn bản của chính quyền địa phương trái với luật của chính quyền bang và chính quyền liên bang. Một quy định của chính quyền địa phương sẽ bị coi là không hợp lệ khi có phán quyết của tòa án.

Khi chính quyền ban hành văn bản thì phải tuân thủ các hướng dẫn cụ thể. Chính quyền địa phương có quyền ban hành văn bản áp dụng chung cho chính quyền địa phương như ban hành quỹ dự trữ tài chính để sử dụng trong các trường hợp cần thiết. Chính quyền địa phương có thể ban hành các quy định liên quan đến việc bảo đảm phúc lợi xã hội. Ví dụ về giáo dục chính quyền bang chịu trách nhiệm thống nhất về giáo dục nhưng địa phương được quyền thuê tuyển giáo viên, xây dựng trường học, xác định thời gian học do chính quyền cơ sở xây dựng văn bản và thực hiện.

Quy trình ban hành văn bản

Ở Trung Quốc, trong quá trình soạn thảo quy định hành chính, cơ quan soạn thảo sẽ thu thập ý kiến góp ý của tất cả các đối tượng bao gồm, cơ quan, tổ chức, công dân có liên quan. Việc thu thập ý kiến có thể thông qua các hình thức đa dạng như thảo luận hội đồng, họp đánh giá tính khả thi, tham vấn.v.v... Trên cơ sở bản dự thảo hoàn chỉnh, cơ quan soạn thảo sẽ gửi dự thảo đến Văn phòng phụ trách xây dựng văn bản của Hội đồng nhà nước để kiểm tra: Dự thảo quy định hành chính, các bình luận, những vấn đề lớn trong dự thảo vẫn còn ý kiến khác nhau giữa các thành phần liên quan, và những tài liệu liên quan khác. Văn phòng phụ trách về lập pháp của Hội đồng nhà nước sẽ trình lên Hội đồng nhà nước một bản báo cáo kiểm tra và phiên bản đã chỉnh sửa của dự thảo, bản báo cáo kiểm tra sẽ giải thích những vấn đề lớn bao trùm trong dự thảo.

Thủ tục đề xuất ban hành, xem xét và bỏ phiếu thông qua quy định của địa phương, khu tự trị và quy định của đơn vị hành chính đặc biệt sẽ được thông qua bởi Hội đồng nhân dân theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.

Ở Canada, Ủy quyền ban hành văn bản được quy định ngay trong luật của bang. Luật quy định rõ vấn đề được phân cấp cho chính quyền thành phố, vùng, khu vực hoặc thị trấn, thị xã. Việc phân cấp ban hành có thể theo thủ tục bỏ phiếu. Trước khi muốn thay đổi chính sách, pháp luật thì cần phải tham vấn.

Quy trình ban hành văn bản của chính quyền địa phương bao gồm nghiên cứu chính sách, báo cáo hội đồng và ban hành văn bản (không có sự khác biệt giữa 2 cấp của chính quyền 1 cấp và 2 cấp về quy trình ban hành văn bản). Hội đồng địa phương trước khi thông qua văn bản cũng phải tham vấn ý kiến, nếu không nhất trí thì sẽ không thông qua văn bản.

Khi chính quyền địa phương xây dựng chính sách thì phải trao đổi, thống nhất và đưa vào bản ghi nhớ và cứ 3 năm một lần sẽ tổng kết và tiến hành tham vấn lại. Khi chính quyền bang xây dựng chính sách mới sẽ tham vấn địa phương và sẽ họp với thường trực chính quyền địa phương để thống nhất về nội dung tham vấn (chủ yếu liên quan đến vấn đề tài chính và ngân sách)

Cũng giống với Việt Nam, ở Lào, sở, ban, ngành của chính quyền địa phương có trách nhiệm chủ trì soạn thảo Lệnh của Tỉnh trưởng, Đô trưởng, Huyện trưởng và Thị trưởng. Việc soạn thảo phải có sự phối hợp với các cơ quan có liên quan, kể cả các cơ quan của Quốc hội, văn phòng cử tri trước khi gửi Sở Tư pháp hoặc Phòng Tư pháp để thẩm định trước khi trình Tỉnh trưởng, Đô trưởng, Huyện trưởng và Thị trưởng xem xét.

- Việc soạn thảo Lệnh của Tỉnh trưởng, Đô trưởng cũng phải được tiến hành với sự phối hợp của các cơ quan liên quan, kể cả cơ quan của Quốc hội, Văn phòng cử tri và phải được Sở Tư pháp tỉnh hoặc Sở Tư pháp Thủ đô thẩm định; dự thảo lệnh phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử, các báo viết hoặc phương tiện khác để lấy ý kiến.

Công bố và phổ biến

Ở Trung Quốc, văn bản pháp quy địa phương do Hội đồng nhân dân tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương ban hành phải được Đoàn Chủ tịch Hội đồng nhân dân công bố dưới hình thức thông báo. Văn bản pháp quy địa phương do Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương ban hành phải được Thường trực Hội đồng nhân dân công bố dưới hình thức thông báo. Văn bản pháp quy địa phương của Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân của các thành phố lớn ban hành, sau khi được thông qua, phải được Thường trực Hội đồng nhân dân của thành phố công bố dưới hình thức thông báo. Văn bản pháp quy địa phương hoặc điều lệ tự trị và điều lệ đơn hành được đăng tải trên công báo của Thường trực Hội đồng nhân dân là văn bản chính thức.

Ở Lào, văn bản pháp luật do cơ quan địa phương ban hành được trình lên cơ quan có thẩm quyền cấp trên để thông báo và lưu trữ và phải được gửi cho các cơ quan, tổ chức thuộc thẩm quyền quản lý của mình.

Tại Bulgaria, các văn bản pháp quy của Hội đồng cấp Tỉnh phải được công bố trên trang thông tin điện tử liên quan của tỉnh đó và có thể được công bố dưới hình thức ấn bản bằng một phương tiện phù hợp trong phạm vi tỉnh đó.

Tại Gruzia, nếu chính quyền tự trị địa phương không có phương tiện truyền thông bằng báo in chính thức, văn bản quy phạm của chính quyền công bố theo quy trình do bản thân cơ quan đại diện tương ứng quy định, để công bố văn bản đến người dân.

3. Ban hành văn bản pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

Quy trình lập pháp ở các nước thường được quy định rất chặt chẽ để đảm bảo các đạo luật được thông qua có chất lượng và khả thi. Tuy nhiên, trong những trường hợp nhất định, yêu cầu về sự khẩn cấp trong việc xem xét các dự luật lại mâu thuẫn với tính khẩn cấp của vấn đề phát sinh cần giải quyết ngay như thiên tai, dịch họa, dịch bệnh... Vì lý do đó, nhiều quốc gia quy định quy trình lập pháp có tính chất rút gọn để Nghị viện xem xét, thông qua dự luật trong thời gian nhanh nhất có thể. Có 2 loại quy trình lập pháp nhanh mà các nước đang áp dụng.

(1) Rút ngắn cả thời gian, trình tự và thủ tục ban hành

Các nước theo quan điểm này quy định rút gọn trình tự, thủ tục, các bước trong quy trình lập pháp. Quy trình lập pháp trong các trường hợp khẩn cấp được thực hiện với các biện pháp nhằm rút ngắn quy trình xem xét dự luật như: bỏ qua giai đoạn xem xét dự luật ở Ủy ban; ấn định những mốc thời gian cho các giai đoạn xem xét dự luật; bỏ qua thủ tục in ấn, phát hành, phổ biến trước các tài liệu có liên quan đến dự luật; giao dự luật cho một Ủy ban chung của Nghị viện xem xét thông qua; rút ngắn thời gian thảo luận... Những biện pháp này đã làm cho quá trình xem xét các dự luật được rút ngắn một cách đáng kể. Ở Scotland, dự luật khẩn cấp có thể là bất kỳ dự luật nào mà được sự đồng ý của Quốc hội, các bước của quy trình lập pháp được tiến hành nhanh hơn. Ví dụ, trong tất cả các giai đoạn, dự luật được xem xét bởi cả Quốc hội chứ không phải bởi một ủy ban cụ thể, và không có yêu cầu cụ thể về khoảng thời gian giữa các giai đoạn.

(2) Rút ngắn thời gian nhưng không giảm bớt thủ tục

Một số nước quy định trình tự, thủ tục lập pháp nhanh theo hướng rút ngắn thời gian thực hiện các bước nhưng không giảm bớt bước nào trong quy trình lập pháp như Anh, Canada... Lập pháp nhanh là việc các dự án luật được thực hiện đầy đủ các bước thông thường của quy trình xây dựng dự án luật nhưng giới hạn về thời gian trình, xem xét, thông qua. Thuật ngữ này đôi khi được sử dụng tương ứng với lập pháp trong tình trạng khẩn cấp khi phải ban hành ngay luật để giải quyết các vấn đề cấp bách của thực tiễn.

Thông thường, quy trình lập pháp trong trường hợp khẩn cấp được sử dụng theo kiến nghị của các Nghị sỹ hoặc của cơ quan hành pháp. Ở Anh, Ý, Tây Ban Nha..., khi trình các dự luật, Chính phủ có thể gửi kèm theo yêu cầu xem xét dự luật theo quy trình rút gọn. Ở Ba Lan, Hội đồng Bộ trưởng có thể tự xác định một dự luật cần được ưu tiên xem xét,

thông qua khẩn cấp, ngoại trừ các dự luật thuế, các dự luật quy định về bầu cử Tổng thống, bầu cử Hạ Nghị viện và các cơ quan của chính quyền địa phương, các dự luật quy định về tổ chức và thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, dự thảo các bộ luật. Quy chế hoạt động của Hạ Nghị viện và Quy chế hoạt động của Thượng Nghị viện xác định rõ những sửa đổi trong thủ tục lập pháp khi một dự luật xác định được ưu tiên thông qua theo quy trình khẩn cấp. Đối với dự luật được thông qua theo quy trình khẩn cấp thì thời gian xem xét dự luật của Thượng Nghị viện là 14 ngày và thời gian ký ban hành của Tổng thống là 7 ngày.

4. Xây dựng văn bản quy định chi tiết

Văn bản quy định chi tiết thi hành luật được ủy quyền trực tiếp trong từng đạo luật cụ thể và giao cho nhánh hành pháp ban hành. Ở Canada, văn bản quy định chi tiết giải thích rõ các nội dung của luật. Lý do mà cơ quan lập pháp phải ủy quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy định chi tiết là bởi một số quy định đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật nhiều hơn khả năng của cơ quan lập pháp; quy định chi tiết có thể là những vấn đề cần thiết kế riêng để áp dụng được với các đối tượng công chúng cụ thể hoặc đối với các lĩnh vực kinh tế cụ thể hoặc cũng có khi là những nội dung thay đổi rất nhanh nên không thể dùng luật để điều chỉnh.

Ở Canada, các văn bản quy định chi tiết được soạn thảo sau khi luật liên quan đã được thông qua. Đôi khi, để xây dựng một đạo luật tốt cần phải có một ý tưởng hay về cách thức xây dựng quy định chi tiết ngay trong quá trình soạn thảo luật. Tuy nhiên, có những đạo luật, nội dung quy định chi tiết có thể ban tới sau khi luật đã được ban hành. Quyết định về thời gian đôi khi phụ thuộc vào chương trình lập pháp hay tính cấp thiết của việc ban hành luật. Tuy nhiên, thường thì các văn bản quy định chi tiết được ban hành khi các đạo luật được công bố có hiệu lực. Về nguyên tắc, khi cơ quan lập pháp trao quyền cho nhánh hành pháp soạn thảo và ban hành văn bản quy định chi tiết thì quyền hạn đó sẽ tồn tại ở bất cứ thời điểm nào chứ không chỉ mang tính nhất thời. Điều này tạo nên sự linh hoạt trong việc xây dựng pháp luật, đồng thời giúp nhánh hành pháp có được quyền hạn vốn chỉ thuộc về cơ quan lập pháp.

Trong những trường hợp cụ thể, Quốc hội có thể thảo luận về việc nên đưa quy định này vào luật hay văn bản dưới luật. Nhưng trong mọi trường hợp, các quy định dưới luật không thể quy định nhiều hơn hoặc vượt quá những quy định mà luật đã cho phép. Nói cách khác, luật đã được cơ quan lập pháp thông qua là tối thượng, các quy định chi tiết phải tuân thủ quy định luật. Vì lý do này, các quy định chi tiết thường được gọi là “luật bổ trợ” hoặc “luật bổ sung” hoặc “luật được ủy quyền”.

Đôi khi văn bản quy định chi tiết được giao cho các cơ quan khác không thuộc nhánh hành pháp xây dựng. Ví dụ, các quy tắc thực hành trong tòa sẽ được xây dựng bởi một ủy ban đặc biệt gồm các thẩm phán, luật sư và đại diện của Chính phủ. Thông thường các quy định này phải được trình lên nhánh hành pháp phê duyệt trước khi có hiệu lực pháp luật.

Các quy định do các cơ quan không phải thuộc nhánh hành pháp xây dựng cũng được đăng tải trên Công báo cùng với các quy định do Chính phủ trực tiếp xây dựng. Trong một số ít trường hợp, các cơ quan phi chính phủ cũng có thẩm quyền lập quy để kiểm soát hoạt động của các thành viên trong tổ chức mình vì lợi ích chung. Ví dụ như các quy định điều chỉnh hoạt động nghề nghiệp của luật sư, bác sĩ và kế toán. Các quy tắc này có thể được chất vấn bởi những người bị tác động khi họ cho rằng các thủ tục ban hành quy tắc đó không công bằng.

Ngoài ra, còn có những hình thức quy định chi tiết thi hành luật trong những vấn đề hẹp như bổ nhiệm vào một chức vụ nào đó, cấp giấy phép, quy định mức phí phải nộp đối với một số loại hoạt động hoặc giấy phép hoạt động. Về mặt kỹ thuật, những quy định nêu trên không phải là các quy định theo đúng nghĩa, nhưng chúng đều phải tuân theo các quy tắc xây dựng và những giới hạn pháp lý giống hệt với quy định.

Tóm lại, tất cả các quy tắc cấu thành nên luật pháp có tính chất áp dụng chung đều phải thực hiện theo quy trình giống hệt nhau, những quy tắc không phải luật sẽ được đối xử giống như quy định và phải được đăng tải thì mới có hiệu lực thi hành. Điều này khác với Việt Nam, nơi có một số cơ quan không phải cơ quan lập pháp cũng không làm luật song lại có thẩm quyền xây dựng các quy tắc hay các văn bản có tính ràng buộc chung.

Việc xây dựng văn bản quy định chi tiết có khối lượng công việc rất lớn (số lượng văn bản hướng dẫn thi hành gấp khoảng 4 lần số lượng luật được ban hành). Theo quy định của Canada, văn bản quy định chi tiết được ban hành để hướng dẫn một số nội dung đã được ủy quyền trong luật. Việc soạn thảo luật cũng như văn bản quy định chi tiết luật được giao cho Bộ Tư pháp.

Quy trình xây dựng văn bản quy định chi tiết cũng giống như quy trình xây dựng luật gồm phân tích chính sách và soạn thảo. Điểm khác biệt của văn bản quy định chi tiết so với luật là không phải trình Hội đồng cơ mật do Chính phủ không can thiệp quá sâu vào việc soạn thảo văn bản hướng dẫn. Khi xây dựng các văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nhiệm vụ của Bộ Tư pháp là phải bảo đảm tính thống nhất của văn bản quy định chi tiết với các quy định của luật. Tuy nhiên, do phải bảo đảm tính thống nhất nên Bộ Tư pháp thường bị ảnh hưởng bởi các ngôn ngữ của luật trong quá trình soạn thảo các văn bản quy định chi tiết.

Khi đã soạn thảo xong văn bản quy định chi tiết thì dự thảo được đăng trên trang công báo của Canada để lấy ý kiến tham vấn của công chúng trong thời hạn nhất định (tối đa là 75 ngày). Bất kỳ ai quan tâm đều có thể đóng góp ý kiến, sau đó dự thảo được chỉnh sửa trên cơ sở ý kiến đóng góp và tiếp tục được đăng công khai để lấy ý kiến và sẽ được chỉnh sửa để ban hành.

Mặc dù Luật và các quy định dưới luật được ban hành độc lập, song chúng liên hệ chặt chẽ với nhau. Quốc hội ban hành Luật và Luật ủy quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy định chi tiết; một văn bản quy định chi tiết phải tuân thủ các hạn chế được nêu trong Luật là cơ sở ban hành các quy định đó; và hầu hết các chương trình xây dựng

luật đều phải dựa vào các quy định chi tiết thì Luật mới có tác dụng, vì thế, thông thường, Luật và các quy định dưới luật phải được xây dựng cùng với nhau để đảm bảo sự thống nhất.

IV. BẢO ĐẢM NGUỒN LỰC TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

1. Chuyên nghiệp hóa trong việc soạn thảo văn bản pháp luật

Mỗi quốc gia có quy định riêng về trình tự thủ tục soạn thảo dự án luật. Tuy nhiên, đa số các nước, việc soạn thảo luật được thực hiện rất chuyên nghiệp do những người có chuyên môn đảm nhiệm.

- Mô hình cơ quan soạn thảo độc lập:

Mô hình cơ quan soạn thảo độc lập là mô hình ở những nước theo truyền thống pháp luật Anh. Do quan niệm hoạt động soạn thảo luật theo nghĩa hẹp, cơ quan soạn thảo dự án luật được hiểu là các cơ quan chuyên trách, có chức năng chuyển hóa, hay “dịch” các nội dung chính sách mà các bộ đã hoạch định thành các dự thảo luật.

Ở đây, sự phân biệt giữa hai công đoạn: hoạch định chính sách và chuyển hóa chính sách thành các quy phạm pháp luật được thể hiện một cách rất rõ ràng. Theo đó, công việc hoạch định chính sách vẫn được giao cho các bộ thuộc Chính phủ thực hiện vì hơn ai hết đây là các cơ quan trực tiếp thi hành chính sách, hiểu được những vướng mắc trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

Hiện nay ở nhiều nước trên thế giới, việc soạn thảo luật được thực hiện bởi các bộ phận chuyên trách do những người có chuyên môn, kỹ năng soạn thảo đảm nhiệm. Việc soạn thảo chuyên nghiệp này được thực hiện đối với các dự luật do Chính phủ trình và các dự luật do ĐBQH/Nghị sỹ trình.

Ở Canada, Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada có trách nhiệm soạn thảo tất cả các văn bản luật do Chính phủ trình. Ở Trung Quốc, việc soạn thảo được thực hiện bởi Ủy ban Pháp chế của UBTVQH hoặc tại Văn phòng Pháp chế của Hội đồng Nhà nước. Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc soạn thảo cũng do một ban đặc biệt soạn thảo, ban này được thành lập với thành phần là chuyên gia kỹ thuật, công chức Chính phủ hàng đầu và chuyên gia pháp lý cho từng dự án luật cụ thể. Ở Nhật Bản, các bộ, cơ quan ngang bộ trên cơ sở yêu cầu về hoạt động quản lý nhà nước thuộc phạm vi mình phụ trách để đề xuất chính sách, yêu cầu xây dựng các luật. Mỗi bộ đều có các ban pháp chế chịu trách nhiệm xây dựng văn bản do bộ mình chủ trì. Điều này tạo nên tính chuyên nghiệp tương đối trong hoạt động xây dựng pháp luật ở các bộ. Người làm việc ở các Ban này đều là công chức có kinh nghiệm, được luân chuyển thông qua các bộ và Cục Pháp chế Nội các (trong nhiều trường hợp, các bộ đặt hàng để Cục Pháp chế Nội các soạn thảo). Các chính sách thể hiện trong dự luật được đưa ra thảo luận và lấy ý kiến các bộ, cơ quan liên quan. Trong trường hợp còn ý kiến khác nhau thì cơ quan soạn thảo có trách nhiệm đưa ra phương án dung hòa ý chí của các bên. Trường hợp không thể dung hòa được thì không

trình dự luật hoặc loại bỏ nội dung đó khỏi dự luật. Trong giai đoạn này, cán bộ của các bộ, cơ quan liên quan, đặc biệt là Cục Pháp chế Nội các đều tham gia vào hoạt động soạn thảo và đại diện cho cơ quan mình để đưa ra ý kiến, quan điểm và những đề xuất.

Ở một số nước có đơn vị soạn thảo chuyên nghiệp phục vụ ĐBQH/nghị sỹ trong nghiên cứu, đề xuất chính sách và soạn thảo luật (Canada, Mỹ), hoặc chỉ ít việc soạn thảo cũng phải do bộ phận pháp chế thực hiện. Theo quy định ở một số nước, khi muốn soạn thảo và trình dự án luật thì ĐBQH/Nghị sỹ phải đưa ra ý tưởng và nội dung cụ thể để bộ phận soạn thảo xây dựng dự thảo văn bản. Khi có đề xuất xây dựng luật, bộ phận này ngoài việc chuẩn bị theo đề nghị của ĐBQH/Nghị sỹ có trách nhiệm thường xuyên trao đổi ý tưởng và cách thức thể hiện ý tưởng xây dựng luật đối với ĐBQH/Nghị sỹ. Trong giai đoạn dự luật trình Quốc hội/Nghị viện, các Ủy ban sẽ xem xét và bộ phận soạn thảo tiếp tục hỗ trợ ĐBQH/Nghị sỹ trong quá trình chỉnh sửa dự luật. Bộ phận soạn thảo có trách nhiệm tư vấn cho ĐBQH/Nghị sỹ cách chuẩn bị dự luật để có khả năng được chấp thuận cao nhất. Đối với những vấn đề phức tạp dễ chông chéo về phạm vi điều chỉnh của dự luật thì ĐBQH/Nghị sỹ phải xin ý kiến bộ phận tư vấn; đối với vấn đề về tài chính thì phải xin ý kiến của Chính phủ. Ở Canada, việc soạn thảo các dự luật do nghị sỹ trình do bộ phận lập pháp, chuyên về soạn thảo văn bản của Nghị viện đảm nhiệm. Bộ phận lập pháp của Nghị viện phục vụ 232 Nghị sỹ không thuộc đảng của Chính phủ. Một nghị sỹ trong nhiệm kỳ có thể đề xuất nhiều ý tưởng lập pháp để bộ phận soạn thảo xây dựng các dự luật nhưng nghị sỹ đó phải cân nhắc lựa chọn trong số các dự luật mà mình đề nghị một luật duy nhất để trình Nghị viện. Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên soạn thảo luật dựa trên cơ sở danh mục văn bản do đại nghị sỹ đề xuất theo kỳ họp và được bắt thăm ngẫu nhiên để bảo đảm tính công bằng⁶.

Việc soạn thảo chuyên nghiệp phần lớn do các luật sư nhà nước được đào tạo chuyên môn sâu, các chuyên gia có kỹ năng soạn thảo văn bản thực hiện. Điển hình như ở Canada, người soạn thảo luật phải là luật sư, được đào tạo chuyên nghiệp về kỹ năng soạn thảo văn bản. Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada có 100 luật sư công chuyên soạn thảo văn bản⁷. Các luật sư này có trách nhiệm chuyển hóa nội dung chính sách thành ngôn ngữ luật (quy phạm hóa chính sách). Thực tiễn này khác với ở Việt Nam, nơi công chức không được đào tạo về luật ở các bộ chuyên ngành lại thường được giao nhiệm vụ soạn thảo văn bản pháp luật.

⁶ Từ tháng 7/2011 đến tháng 9/2013, Bộ phận soạn thảo nhận được 818 yêu cầu soạn thảo, trong đó có 340 dự luật do đại biểu quyết định trình. Trong số các dự luật được trình có 22 dự luật bị đổ, 15 dự luật được thông qua và được hoàng gia phê chuẩn.

⁷ Ở Canada, để trở thành cán bộ soạn thảo chuyên nghiệp, trước tiên người đó phải là luật sư. Cán bộ soạn thảo được đào tạo về kỹ năng soạn thảo, nắm bắt được các quy chuẩn trong quá trình soạn thảo. Để đào tạo một cán bộ soạn thảo văn bản chuyên nghiệp phải mất ít nhất 10 năm và phải tổ chức theo mô hình tập trung. Việc tuyển chọn cán bộ làm công tác soạn thảo cũng rất chặt chẽ. Nguyên tắc tuyển chọn cán bộ soạn thảo là lựa chọn người có tâm huyết, có thái độ tốt và sẵn sàng gắn bó lâu dài với công tác soạn thảo văn bản, đam mê với công việc, kỹ năng tư duy tốt và sau đó sẽ phải làm một số bài kiểm tra về kỹ thuật viết. Quá trình tuyển chọn, Văn phòng lập pháp sẽ đưa ra các yêu cầu và rất nhiều vấn đề yêu cầu người soạn thảo phải xác định được tuân tự công việc sẽ phải thực hiện, loại những thông tin, nội dung không cần thiết nào sau đó mới tiến hành soạn thảo. Nếu không bảo đảm việc sắp xếp logic, hợp lý thì sẽ không được lựa chọn.

Ở Anh, việc soạn thảo dự án luật do những người soạn thảo luật chuyên nghiệp thực hiện. Họ là các công chức (luật sư công) làm việc cho Văn phòng soạn thảo luật trực thuộc Văn phòng Chính phủ của Anh. Văn phòng này được thành lập từ năm 1869 bao gồm các luật sư công giàu kinh nghiệm chỉ chuyên làm công tác “soạn thảo” (quy phạm hóa) các dự án luật mà Chính phủ trình Nghị viện. Hiện tại, Văn phòng này có 50 chuyên gia soạn thảo cùng với 15 chuyên viên hỗ trợ. Đối với các văn bản dưới luật, công việc soạn thảo lại do các luật sư công làm việc cho các Bộ, ngành thực hiện.

Tương tự như ở Anh, sau khi chính sách được phê duyệt, việc soạn thảo được thực hiện rất chuyên nghiệp. Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada có trách nhiệm soạn thảo tất cả các văn bản luật do Chính phủ trình. Người soạn thảo luật phải là luật sư, được đào tạo chuyên nghiệp về kỹ năng soạn thảo văn bản. Ngoài kỹ năng soạn thảo, các luật sư còn là những chuyên gia nghiên cứu theo từng lĩnh vực cụ thể như hiến pháp, hình sự, dân sự. Một người làm công tác soạn thảo được đào tạo cả về hệ thống thông luật và hệ thống dân luật. Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp có 250 người trong đó có 100 người chuyên soạn thảo văn bản. Việc soạn luật được tiến hành song song bằng cả tiếng Anh và tiếng Pháp do Canada sử dụng 2 ngôn ngữ chính thức. Các cán bộ soạn thảo là chuyên gia hàng đầu về kỹ thuật soạn thảo văn bản của Bộ Tư pháp có trách nhiệm chuyển hóa nội dung chính sách thành ngôn ngữ luật (quy phạm hóa chính sách). Trách nhiệm của cán bộ soạn thảo văn bản là phải bảo đảm chính sách được ban hành và quy phạm hóa phải phù hợp với pháp luật hiện hành, không mâu thuẫn, chòng chẹo với các văn bản khác và phải bảo đảm việc thi hành. Cán bộ soạn thảo có trách nhiệm quy phạm hóa chính sách nhưng không được quá xa với chính sách đã được phê duyệt.

Ở Canada, để trở thành cán bộ soạn thảo chuyên nghiệp, trước tiên người đó phải là luật sư. Cán bộ soạn thảo được đào tạo về kỹ năng soạn thảo, nắm bắt được các quy chuẩn trong quá trình soạn thảo. Để đào tạo một cán bộ soạn thảo văn bản chuyên nghiệp phải mất ít nhất 10 năm và phải tổ chức theo mô hình tập trung. Việc tuyển chọn cán bộ làm công tác soạn thảo cũng rất chặt chẽ. Nguyên tắc tuyển chọn cán bộ soạn thảo là lựa chọn người có tâm huyết, có thái độ tốt và sẵn sàng gắn bó lâu dài với công tác soạn thảo văn bản, đam mê với công việc, kỹ năng tư duy tốt và sau đó sẽ phải làm một số bài kiểm tra về kỹ thuật viết. Quá trình tuyển chọn, Văn phòng lập pháp sẽ đưa ra các yêu cầu và rất nhiều vấn đề yêu cầu người soạn thảo phải xác định được tuần tự công việc sẽ phải thực hiện, loại những thông tin, nội dung không cần thiết nào sau đó mới tiến hành soạn thảo. Nếu không bảo đảm việc sắp xếp logic, hợp lý thì sẽ không được lựa chọn.

Ở Trung Quốc, dự luật đề xuất được soạn thảo theo Kế hoạch xây dựng pháp luật năm năm. Việc soạn thảo được thực hiện bởi Ủy ban Pháp chế của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại Văn phòng Pháp chế của Hội đồng Nhà nước. Trong một số trường hợp, các bộ hoặc ủy ban tại Bắc Kinh hoặc cán bộ của Văn phòng Pháp chế của Hội đồng Nhà nước thực hiện soạn thảo. Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc soạn thảo cũng do một ban đặc biệt soạn thảo, ban này được thành lập với thành phần cán bộ là chuyên gia kỹ thuật, công chức chính phủ hàng đầu và chuyên gia pháp lý cho từng dự án luật cụ thể.

Ở Hồng Kông, dự luật do Cục Xây dựng văn bản pháp luật trực thuộc Bộ Tư pháp soạn thảo. Quy định về quy trình soạn thảo được quy định trong Quy chế của Chính phủ.

Theo kinh nghiệm của Azerbaijan, cơ quan soạn thảo văn bản pháp luật sẽ thành lập một ủy ban bao gồm các công chức của cơ quan đó, các chuyên gia và nhà khoa học để cùng tham gia soạn thảo văn bản. Các nhà khoa học của các viện khoa học, các cơ quan nhà nước có liên quan và các cơ quan phi chính phủ có thể tham gia vào quá trình soạn thảo. Sự tham gia của bộ phận pháp lý của cơ quan đó hoặc soạn thảo toàn bộ dự thảo luật sẽ cần thiết trong quá trình soạn thảo. Ngoài ra, Luật Ban hành văn bản pháp luật cũng quy định về đặt hàng soạn thảo văn bản pháp luật. Việc chuẩn bị cho dự thảo đầu tiên của văn bản pháp luật, bao gồm việc chuẩn bị cho các phương án dự thảo có thể được chỉ định cho cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu, tổ chức phi chính phủ, các nhà khoa học độc lập hoặc chuyên gia hoặc hiệp hội của họ hoặc có thể được đặt hàng thông qua hợp đồng, cũng có thể một cuộc đấu giá được tổ chức để lựa chọn Dự thảo tốt nhất. Dự thảo văn bản pháp luật từ thời điểm nộp theo thỏa thuận hay được phê duyệt sẽ được công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo. Dự thảo văn bản pháp luật cũng có thể được công bố bởi cách thức khác với các điều kiện phù hợp để lấy ý kiến góp ý về dự thảo trên truyền thông, kênh báo chí xuất bản chính thức, thư viện, trung tâm thông tin cộng đồng cũng như các cách thức khác được luật quy định.

Ở Nhật Bản, các bộ, cơ quan ngang bộ trên cơ sở yêu cầu về hoạt động quản lý nhà nước thuộc phạm vi mình phụ trách để đề xuất chính sách, yêu cầu xây dựng các luật. Mỗi bộ đều có các ban pháp chế chịu trách nhiệm xây dựng văn bản do bộ mình chủ trì. Điều này tạo nên tính chuyên nghiệp tương đối trong hoạt động xây dựng pháp luật ở các Bộ. Người làm việc ở các Ban này đều là công chức có kinh nghiệm, được luân chuyển thông qua các Bộ và Cục Pháp chế Nội các (trong nhiều trường hợp, các Bộ đặt hàng để Cục Pháp chế Nội các soạn thảo). Các chính sách thể hiện trong dự luật và dự thảo được đưa ra thảo luận và lấy ý kiến các bộ, cơ quan liên quan. Trong trường hợp còn ý kiến khác nhau thì cơ quan soạn thảo có trách nhiệm đưa ra phương án dung hòa ý chí các bên. Trường hợp không thể giải quyết được thì không trình dự luật hoặc loại bỏ nội dung đó khỏi dự luật. Trong giai đoạn này, cán bộ của các bộ, cơ quan liên quan, đặc biệt là Cục Pháp chế Nội các đều tham gia vào hoạt động soạn thảo và đại diện cho cơ quan của mình để đưa ra ý kiến, quan điểm và những đề xuất.

Theo Luật Ban hành văn bản pháp luật của Nước Cộng hòa Cộng hòa Kyrgyzstan, các dự thảo văn bản pháp luật sẽ do chính các cơ quan ban hành hoặc các cơ quan, thiết chế, tổ chức trực thuộc thực hiện, dưới sự hướng dẫn của cơ quan ban hành, hoặc do các cơ quan, thiết chế, tổ chức thực hiện dựa trên sáng kiến của riêng họ. Cơ quan soạn thảo luật có thể đặt hàng các cơ quan chính phủ, viện khoa học, các cá nhân đơn vị chuẩn bị dự thảo đầu tiên cho họ trên cơ sở ký kết một hợp đồng. Cơ quan soạn thảo luật có quyền lựa chọn một số cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân hỗ trợ xây dựng các dự thảo hoặc tham gia ký kết hợp đồng với các cơ quan này hoặc tuyên bố cạnh tranh để có dự thảo tốt nhất. Các tổ chức, cá nhân không trực tiếp tham gia vào việc chuẩn bị dự thảo có

thể tham gia với tư cách là chuyên gia. Khi đánh giá các văn bản pháp luật, các chuyên gia sẽ độc lập và không ở vị trí của cơ quan làm luật để xem xét. Có thể mời các học giả và các chuyên gia hàng đầu của các quốc gia, các tổ chức quốc tế khác thực hiện các nghiên cứu khoa học độc lập. Dự thảo có thể được chuyển cho một tổ chức quốc tế để tham vấn về chuyên môn khoa học.

Có thể thấy, việc soạn thảo luật của các nước được thực hiện rất chuyên nghiệp. Việc soạn thảo có thể do Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp (Canada, Hồng Kông) hoặc đơn vị soạn thảo chuyên nghiệp thuộc Chính phủ thực hiện (Nhật Bản, Trung Quốc). Bên cạnh đó, một số nước có đơn vị soạn thảo chuyên nghiệp phục vụ đại biểu Quốc hội trong nghiên cứu, đề xuất chính sách và soạn thảo luật (Canada, Mỹ) hoặc chỉ ít việc soạn thảo cũng phải do bộ phận pháp chế thực hiện. Việc soạn thảo chuyên nghiệp phần lớn do các luật sư nhà nước được đào tạo chuyên môn sâu, có kỹ năng soạn thảo văn bản thực hiện. Quy định này khác hẳn với Việt Nam, nơi mà cán bộ làm công tác xây dựng chính sách đồng thời là người soạn thảo văn bản pháp luật.

Sau khi trao đổi và thống nhất ý kiến với Bộ bảo trợ dự luật, bộ phận soạn thảo sẽ tiến hành soạn thảo. Khi soạn thảo xong dự luật, người soạn thảo sẽ gửi dự thảo đến luật gia và chuyên gia tư vấn để tham vấn và hoàn thiện về ngữ pháp, ngôn ngữ. Người soạn thảo cũng có thể gửi dự thảo đến các đơn vị khác trực thuộc Bộ Tư pháp để lấy ý kiến.

Việc xây dựng và tiến độ xây dựng phụ thuộc và mức độ phức tạp của dự luật. Bộ phận soạn thảo chịu trách nhiệm về việc chuyển tải chính sách thành nội dung dự luật. Xét về góc độ pháp lý, Bộ có trách nhiệm phải xây dựng dự luật bảo đảm có chất lượng nhất. Ngoài đề xuất của khách hàng, Bộ Tư pháp cũng phải đưa ra ý kiến của Bộ. Việc đưa ra quan điểm và bảo đảm thống nhất ý kiến với khách hàng là rất khó nên phải thường xuyên làm việc với các chuyên gia để lấy ý kiến. Với tư cách là cung cấp dịch vụ cho khách hàng và là người bảo trợ dự luật, Bộ có trách nhiệm xem xét, đưa ra ý kiến pháp lý về việc hài hòa hóa pháp luật và bảo đảm việc thi hành pháp luật sau khi luật được ban hành. Khi các bên đã thống nhất về quan điểm và dự thảo được xây dựng trên cơ sở ý kiến của các bên thì sẽ được hoàn thiện thêm một bước và in ra và gửi đến hội đồng cơ mật. Hội đồng cơ mật có trách nhiệm kiểm tra dự thảo với hướng dẫn soạn thảo xem có bảo đảm tính thống nhất về chính sách hay không.

2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng pháp luật

Hiện nay, trên thế giới, việc hiện đại hóa hoạt động xây dựng và ban hành văn bản pháp luật ở nhiều quốc gia đang ngày càng được quan tâm. Theo các Chính phủ, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng pháp luật phải đáp ứng 3 yêu cầu: (i) tăng hiệu quả của các hoạt động xây dựng pháp luật; (ii) tăng độ chính xác của các quy định; (iii) tăng tính minh bạch và niềm tin vào quy trình lập pháp.

Trên thế giới, một số quốc gia đã phát triển và triển khai ứng dụng công nghệ số thông minh để soạn thảo và sửa đổi các văn bản pháp luật như Hàn Quốc (sử dụng dữ liệu lớn,

trí tuệ nhân tạo trong xây dựng pháp luật), Canada, Nhật Bản, ứng dụng công nghệ thông tin để soạn thảo văn bản pháp luật, giúp giảm 40% công sức cho người soạn thảo luật⁸...

Hàn Quốc được xem là một trong những quốc gia đứng đầu trên thế giới về phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số, nhất là chuyển đổi số trong hoạt động xây dựng pháp luật. Tại Hàn Quốc, hệ thống hỗ trợ lập pháp quốc gia được xây dựng trên nền tảng thông tin quốc gia bao gồm 5 mạng thông tin cơ bản trong 5 lĩnh vực: mạng thông tin hành chính (bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước), mạng thông tin tài chính (bao gồm các ngân hàng, cơ quan bảo hiểm...), mạng thông tin giáo dục và nghiên cứu (bao gồm các trường đại học và cơ sở nghiên cứu), mạng thông tin quốc phòng và mạng thông tin an ninh quốc gia được hoàn thiện được hình thành từ những năm 1990. Kể từ năm 2001, Chính phủ Hàn Quốc chủ trương xây dựng Trung tâm thông tin pháp luật quốc gia và hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp. Mục tiêu của quá trình chuyển đổi số trong công tác xây dựng pháp luật ở Hàn Quốc để đảm bảo cho mọi người dân có thể tiếp cận dễ dàng hệ thống thông tin pháp luật, đảm bảo quyền được biết của mọi người, cho phép người dân xử lý trực tuyến các thông tin liên quan đến pháp luật một cách thuận tiện, thuận lợi hóa quy trình lập pháp của Chính phủ và mở rộng sự tham gia của công chúng vào quá trình này. Hiện nay, hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp của Chính phủ Hàn Quốc là một hệ thống thống nhất bao gồm 3 thành tố chính: (i) Hệ thống lập pháp quốc gia; (ii) Trung tâm lập pháp có sự tham gia của người dân; và (iii) Phần mềm biên tập dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp được thể hiện dưới dạng một cổng thông tin pháp lý tích hợp toàn bộ vòng đời của một đạo luật vào một hệ thống phần mềm duy nhất, hỗ trợ soạn thảo, thẩm định dự án luật trước khi công bố và ban hành luật.

Tại Pháp, trong nỗ lực xây dựng nền tảng trực tuyến đáp ứng yêu cầu chuyển đổi số trong xây dựng pháp luật, nền tảng “Nghị viện và Công dân” (Parlement et Citoyens) (<https://parlement-et-citoyens.fr>) chính thức được đưa vào thử nghiệm nhằm thúc đẩy xây dựng nền dân chủ mở, tăng cường hiệu quả của hệ thống chính sách công, đảm bảo tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật và nâng cao niềm tin của công dân đối với các cơ quan quyền lực nhà nước. Nền tảng gồm 03 chức năng: Sáng kiến lập pháp; Soạn thảo dự luật; Đánh giá và kiểm tra, giám sát dự luật. Nền tảng cho phép công dân tham gia thảo luận và sửa đổi các dự án luật; đồng thời công dân có thể gửi trực tuyến ý kiến đóng góp về các nghiên cứu đánh giá tác động chính sách đi kèm dự luật.

Tại Hà Lan, việc ứng dụng công nghệ thông tin, AI trong soạn thảo văn bản pháp luật được các nhà lập pháp tại Hà Lan xây dựng bằng Hệ thống hỗ trợ các nhà soạn thảo lập pháp gọi tắt là LEDA. Theo đó, LEDA là một hệ thống tư vấn và thiết kế lập pháp được xây dựng để cung cấp quyền tiếp cận vào Hệ thống dự thảo văn bản pháp luật, cụ thể ba chức năng chính: hỗ trợ phương pháp, soạn thảo và hỗ trợ lắp ráp tài liệu và hỗ trợ truy xuất thông tin dựa nguồn dữ liệu sẵn có.

⁸ Theo Báo cáo kết quả khảo sát về quy trình lập pháp của Canada năm 2013 của Bộ Tư pháp.

Ở hầu hết các nước trên thế giới, quy trình lập pháp là quy trình phức tạp, tốn nhiều thời gian trong khi phải tuân thủ thời hạn trình hết sức nghiêm ngặt. Ví dụ, một hoạt động hoàn toàn bình thường trong quy trình lập pháp trong các văn phòng của Quốc hội là một dự luật mới, hoặc một luật sửa đổi luật hiện hành được soạn thảo và trình lên các ủy ban để xem xét. Một dự luật có thể được chỉnh sửa nhiều lần (có thể tới hơn 10 lần chỉnh lý), thậm chí có những đạo luật có tới 400 nội dung sửa đổi. Các dự thảo luật được sửa đổi phải ngày càng hoàn thiện hơn so với các dự thảo trước đó. Ở cơ quan lập pháp, việc chỉnh lý dự thảo luật được thực hiện một cách thủ công. Các lần chỉnh lý, sửa đổi, đôi khi được viết tay hoặc được đánh lại trên máy tính bởi nhiều nhóm khác nhau, những người sau đó phải đọc lại cẩn thận từng nội dung chỉnh lý, rà soát để bảo đảm không có sai sót. Quá trình này dù được thực hiện với nhiều nỗ lực của người soạn thảo văn bản pháp luật, dù mất nhiều thời gian nhưng vẫn có thể phát sinh các lỗi về kỹ thuật, thậm chí lỗi cả về nội dung. Chính vì vậy, phương pháp tiếp cận theo hướng dữ liệu được số hóa bắt đầu tạo ra sự khác biệt lớn. Một số quốc gia đang áp dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn để giảm bớt gánh nặng cho người soạn thảo văn bản pháp luật. Nếu như người soạn thảo văn bản pháp luật phải làm việc cả đêm để chuẩn bị tài liệu cho phiên họp vào ngày hôm sau của các ủy ban để chỉ ra các sửa đổi trong các dự thảo luật thì việc áp dụng công nghệ thông tin, người soạn thảo chỉ mất vài phút với một vài thao tác đơn giản.

Cách tiếp cận dựa trên dữ liệu đã được số hóa và sử dụng công nghệ số rất hiệu quả đối với việc sửa đổi các văn bản có nội dung phức tạp khi mà tất cả các sửa đổi sẽ được tự động “nhúng” vào luật hiện hành để người làm công tác soạn thảo có thể xem xét từng nội dung sửa đổi một cách nhanh nhất, người soạn thảo sẽ thấy được các thay đổi khác được đề xuất theo từng ngữ cảnh cụ thể. Người soạn thảo có thể xem liệu sửa đổi đã được soạn thảo chính xác chưa, ngôn ngữ có hợp lý không, việc chỉnh sửa có đúng tiêu mục và tiêu đề của từng mục không. Tất cả điều này được thực hiện trong vài giây, không phải vài giờ và nó đảm bảo độ chính xác cao hơn nhiều trong quá trình chỉnh lý dự thảo luật so với việc soạn thảo thủ công. Thậm chí, người soạn thảo chỉ cần lên ý tưởng về việc dự thảo luật sẽ bao gồm những nội dung gì, trí tuệ nhân tạo sẽ đưa ra hàng loạt các dự thảo để người soạn thảo tham khảo chỉ bằng một vài thao tác đơn giản.

Hiện nay, một số quốc gia ứng dụng dữ liệu pháp luật đã được số hóa, điện toán đám mây, trí tuệ nhân tạo và các công cụ mạnh mẽ hơn trong quy trình lập pháp. Ứng dụng công nghệ để theo dõi việc rà soát để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của văn bản trong quá trình chỉnh lý văn bản pháp luật giúp tiết kiệm thời gian cho người làm công tác soạn thảo, nhất là với các dự thảo luật có phạm vi điều chỉnh rộng, nhiều chương, nhiều điều khoản. Công cụ lập pháp dựa trên cơ sở dữ liệu lớn và công nghệ thông tin tác động mạnh mẽ đến việc bảo đảm chất lượng và tính minh bạch của các quy định. Việc soạn

thảo nhanh hơn, chính xác hơn có thể mang lại hiệu quả thiết thực, giúp cơ quan lập pháp có thêm thời gian để nghiên cứu nội dung của luật.

3. Tổ chức thi hành văn bản pháp luật

Ở Azebaizan, văn bản quy phạm pháp luật thiết lập nghĩa vụ cho cơ quan chính quyền trung ương và chính quyền tự trị địa phương, các đảng chính trị, hiệp hội, hiệp hội thương mại và công chức, thể nhân và thực thể pháp lý xác định trách nhiệm nếu vi phạm những trách nhiệm này, những trách nhiệm này không được quy định trong các văn bản pháp luật khác đang có hiệu lực. Cơ quan, công chức chịu trách nhiệm thực thi văn bản quy phạm pháp luật sẽ có nghĩa vụ làm cho người thực hiện biết đến văn bản (trong trường hợp cần thiết thì phải có thông báo); Trong trường hợp cần thiết sẽ phải cung cấp văn bản cho người thực hiện bản sao, tóm tắt nội dung văn bản, công bố tại nơi công cộng, và thực hiện những biện pháp cần thiết để văn bản được thông tin đến tổ chức, cá nhân có liên quan. Trừ khi có quy định khác, Tạp chí chính thức và Trang thông tin về văn bản quy phạm pháp luật sẽ được phát hành bởi cơ quan ban hành văn bản hoặc bởi các cơ quan khác khi có thỏa thuận.

Sau khi dự luật được thông qua, công bố và tổ chức thi hành, thông thường, trong thời hạn khoảng 3 đến 5 năm kể từ thời điểm tổ chức thực thi, Bộ quản lý ngành đã chủ trì xây dựng dự án luật thường tiến hành đánh giá tác động của đạo luật để xem đạo luật có mang lại tác động đúng như dự kiến ban đầu hay không. Bản đánh giá này sẽ được gửi cho Ủy ban có thẩm quyền của Hạ viện để xem xét. Ủy ban này sẽ quyết định liệu có nên tiến hành các đánh giá toàn diện hơn về tác động của đạo luật này trong thực tế hay không.

Luật Lập pháp của Mông Cổ có quy định về thủ tục tổ chức thi hành luật và đánh giá kết quả thi hành luật tại Chương 9 và Chương 10. Theo quy định, Ban Thư ký của Chính phủ phải mở một file theo dõi riêng và chuyển file này cho thành viên Chính phủ phụ trách về các vấn đề liên quan đến luật ngay sau khi luật được Quốc hội thông qua.

Về đánh giá kết quả thi hành luật, Luật lập pháp Mông Cổ quy định về các chủ thể thực hiện đánh giá kết quả thi hành luật gồm: Việc đánh giá của Quốc hội về kết quả thi hành luật do Ủy ban có liên quan của Quốc hội và Văn phòng Quốc hội cùng thực hiện. Việc đánh giá của Chính phủ về kết quả thi hành luật do cơ quan hành chính trung ương có liên quan thực hiện. Viện pháp luật quốc gia thực hiện việc đánh giá kết quả thi hành luật trong lĩnh vực hình sự, dân sự, hành chính và vi phạm pháp luật. Tổ chức bên ngoài có thể tự mình hoặc phối hợp thực hiện việc đánh giá kết quả thi hành luật. Cơ quan hành chính trung ương có liên quan chịu trách nhiệm thực hiện các khuyến nghị được đưa ra trong quá trình đánh giá kết quả thi hành luật.

Các trường hợp, phạm vi và tần suất đánh giá kết quả thi hành luật: Khi sửa đổi, bổ sung, thay thế luật hiện hành hoặc ban hành luật mới, cần phân tích tình hình thi hành luật đó, xác định khó khăn, vướng mắc, tác động tích cực, tác động tiêu cực đối với xã hội của

luật và đưa ra các phương án thi hành luật thích hợp, hiệu quả trong tương lai. Việc đánh giá kết quả thi hành luật được tiến hành trong thời hạn 5 năm kể từ ngày luật đó có hiệu lực hoặc sớm hơn nếu cần thiết. Căn cứ vào các quan hệ sẽ được luật điều chỉnh, có thể lựa chọn đánh giá tác động thi hành của toàn bộ hoặc một phần của luật.

Định kỳ hằng năm, Quốc hội và Chính phủ thảo luận về công tác đánh giá kết quả thi hành luật và đưa ra biện pháp để nâng cao hiệu quả thi hành, sửa đổi, khắc phục mâu thuẫn, chòng chéo giữa các luật, pháp điển, ban hành luật mới. Trong quá trình thảo luận, thông qua một dự thảo luật, nếu cần thiết, Quốc hội có thể giao nhiệm vụ có thời hạn cho Chính phủ đánh giá kết quả thi hành luật có liên quan và báo cáo Quốc hội kết quả đánh giá.

Luật Văn bản pháp luật của Lào quy định cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản pháp luật có trách nhiệm theo dõi tình hình thi hành văn bản đó trong phạm vi quyền hạn của mình; nếu có quy định mâu thuẫn với văn bản pháp luật khác, không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội hoặc trái với thỏa thuận, điều ước quốc tế mà Lào là thành viên, thì cơ quan đó phải tự xử lý hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ các quy định trái đó (Điều 88).

4. Phòng chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

Ở cộng hòa Moldova, các dự thảo luật đã được thông qua phải được một ủy ban kiểm tra xem dự luật đó có đáp ứng được các yêu cầu về phòng, chống tham nhũng không. Mục tiêu của ủy ban là xác định các điều khoản mâu thuẫn hoặc không tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn chống tham nhũng quốc gia và quốc tế, để xác định các điều khoản có khả năng tạo ra hoặc ủng hộ tham nhũng và có các hành vi làm tăng nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm trong các điều luật có liên quan để đưa ra các khuyến nghị để loại trừ hoặc giảm các tác động cuối cùng của tính tham nhũng của các quy định pháp luật. Vấn đề tài chính của dự thảo luật cũng là vấn đề được xem xét đến liệu các quy định có bị tác động bởi lợi ích nhóm hay không.

Trung tâm phân tích và phòng chống tham nhũng tiến hành các biện pháp chống tham nhũng khi dự thảo luật được đệ trình lên Nghị viện và sau đó được đăng trên trang thông tin điện tử của Nghị viện. Báo cáo của Ủy ban về bất kỳ dự thảo luật nào là một phần của các tài liệu mà tất cả các nghị sĩ nhận được khi bỏ phiếu thông qua dự luật đó. Nghị viện sẽ đưa ra đánh giá chung về dự thảo luật, xem xét tính hợp hiến, phù hợp với các cam kết quốc tế, tuân thủ thủ tục lập pháp, cân nhắc đến vấn đề tham nhũng, lợi ích nhóm dựa trên các báo cáo của Ủy ban và Trung tâm phân tích và phòng chống tham nhũng. Nói cách khác, việc xem xét dự thảo luật về rủi ro tham nhũng là một phần của đánh giá tổng thể về luật được đề xuất nhưng không có quy định cụ thể hoặc riêng biệt về chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong quy trình lập pháp.

Theo báo cáo của Ủy ban, năm 2013, chính phủ đã đề xuất 143 dự luật thì có 85 dự luật yêu cầu phải qua quy trình phòng, chống tham nhũng, trong đó 80 dự luật được đệ trình lên Ủy ban để xem xét về vấn đề tham nhũng. Ủy ban xác định rằng một số quy định có

lợi cho lợi ích cá nhân của các cơ quan, thông qua các quyết định thay đổi về đất đai, miễn thuế và thuế hải quan đối với hàng hóa nhập khẩu, miễn trừ khỏi các quy tắc thương mại, ưu tiên ngân sách cho các tổ chức công cộng.

Một thách thức đặc biệt đối với quá trình lập pháp tại Nghị viện là chất lượng ngôn ngữ dự thảo luật do Chính phủ đệ trình thường kém. Khi dự thảo luật được thảo luận trong Quốc hội nếu chưa có đánh giá chỉnh sửa nào được thực hiện, dự thảo luật không thể được bỏ phiếu thông qua trong phiên họp toàn thể vì đôi khi ngôn ngữ kém cũng tiềm ẩn rủi ro của nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm trong dự thảo luật.

Vai trò của Nghị viện trong việc giám sát việc thực thi pháp luật là một yêu cầu quan trọng trong việc chống tham nhũng. Một trong các giải pháp của Quốc hội là minh bạch thông tin thông qua dữ liệu mở của Nghị viện để bất kỳ ai quan tâm đến các dự án luật có thể đóng góp ý kiến.

Azerbaijan đã giới thiệu biện pháp chống tham nhũng thông qua Luật “Về các hành vi pháp lý” ngày 21/12/2010. Điều 63 của Luật phân biệt bốn loại rủi ro tham nhũng: (1) lạm dụng quyền hạn trong việc thực thi pháp luật (ví dụ quy định quá mức quyền hạn hoặc quy định tùy nghi về quyền hạn; sự mơ hồ về ngôn ngữ); (2) lỗi hổng pháp lý (thiếu trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức hoặc thiếu giám sát, thiếu thủ tục hành chính, thiếu quy định về mua sắm, thiếu tự do về thông tin, khoảng trống mơ hồ và quyền hạn quản lý); (3) các kiểu tham nhũng có hệ thống (luật có mục tiêu sai và ưu tiên hoặc với các điều khoản xung đột); (4) các biểu hiện điển hình của việc tiếp xúc với lạm dụng (thiếu thực hiện cơ chế và chủ nghĩa thiên vị không cân bằng đối với một nhóm lợi ích).

Nhiệm vụ đánh giá tác động tham nhũng bao gồm: (1) xác định các yếu tố rủi ro tham nhũng, chẳng hạn như các thiếu sót về quy định điều đó tạo cơ hội cho tội phạm tham nhũng; (2) khuyến nghị để loại bỏ nguy cơ tham nhũng và sửa đổi dự thảo văn bản; (3) khuyến nghị bao gồm các cơ chế phòng ngừa tham nhũng; đánh giá tác động của một hành vi pháp lý liên quan có thể xảy ra tội phạm tham nhũng; (4) xác định hiệu quả tiềm năng của việc ngăn chặn tội phạm tham nhũng; (5) xác định các lĩnh vực pháp luật dễ xảy ra tham nhũng nhất; (6) khuyến nghị cho các biện pháp hệ thống và tổ chức nhằm chống tội phạm tham nhũng trong một lĩnh vực cụ thể và loại bỏ của các nguy cơ tham nhũng có thể xảy ra; (7) đề xuất loại bỏ hoặc giảm thiểu các yếu tố nguy cơ tham nhũng; (8) xác định các điều khoản không phù hợp với quốc gia hoặc quốc tế.

Phân tích nguy cơ tham nhũng gồm hai giai đoạn:

(1) Giai đoạn đầu là phân tích sơ bộ dự thảo văn bản pháp luật. Giai đoạn sơ bộ phân tích để trả lời cho các câu hỏi cơ bản liên quan đến tham nhũng; Các quan hệ được điều chỉnh bởi quy phạm pháp luật; Lĩnh vực nào dễ xảy ra tham nhũng nhất; Những hành vi tham nhũng nào phổ biến trong lĩnh vực này; Hơn nữa, giai đoạn phân tích sơ bộ bao gồm việc xem xét những bất cập về quy định như mâu thuẫn, chòng chẹo về thẩm quyền xây dựng các quy định hoặc giám sát việc thực hiện chúng, không xác định một cơ quan công quyền

có trách nhiệm thực hiện, không có sự giám sát và các cơ chế kiểm soát, và sự thiếu vắng các cơ chế xử lý tư pháp.

(2) Giai đoạn thứ hai liên quan đến việc xem xét nguy cơ tham nhũng tập trung vào các quy định cụ thể của văn bản pháp luật như quy định thẩm quyền quá rộng; định nghĩa không rõ ràng về năng lực thông qua việc sử dụng từ "có thể"; thiếu hoặc không đúng quy định của các thủ tục hành chính; quy định không đúng về vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của công chức, doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức.

Năm 2006, Hàn Quốc đã luật hóa đánh giá tác động tham nhũng thông qua sửa đổi Luật phòng, chống tham nhũng. Điều 12 của Luật bổ sung "*Kiểm tra các yếu tố gây ra tham nhũng trong các luật và các văn bản dưới luật*" là chức năng của Ủy ban chống tham nhũng và quyền công dân. Ủy ban có trách nhiệm rà soát các yếu tố gây ra nguy cơ tham nhũng trong dự thảo luật" bao gồm:

(1) Ủy ban có thể xem xét các yếu tố gây ra nguy cơ tham nhũng trong nghị định của Chính phủ, văn bản của Thủ tướng Chính phủ, văn bản do các bộ ban hành, các chỉ thị, quy định, thông báo, quy tắc và có thể đề xuất người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm để loại bỏ các yếu tố nguy cơ tham nhũng.

(2) Các vấn đề liên quan đến thủ tục và phương pháp xem xét được thực hiện theo sắc lệnh của Tổng thống. Phân tích các hành vi pháp lý nhằm mục đích tìm kiếm và loại bỏ các yếu tố tiềm ẩn có khả năng liên quan đến tham nhũng trong tương lai. Ủy ban có thể đưa ra các hướng dẫn về các chủ đề và tiêu chí, phương pháp và kế hoạch đánh giá tác động tham nhũng để đảm bảo hiệu quả.

Hướng dẫn không chứa bất kỳ định nghĩa nào về "tham nhũng", nhưng đưa ra một số yếu tố gây ra nguy cơ tham nhũng gồm: mức độ dễ tuân thủ (nhu cầu); mức độ phù hợp của gánh nặng tuân thủ; mức độ đầy đủ của các biện pháp trừng phạt; khả năng đối xử ưu đãi; sự phù hợp của các tiêu chuẩn thực thi; tính cụ thể/tính khách quan của quy định; tính phù hợp của việc ủy thác; sự rõ ràng của các tiêu chuẩn hỗ trợ tài chính; minh bạch hóa thủ tục hành chính; khả năng tiếp cận và tính cởi mở; khả năng dự đoán; khả năng xảy ra xung đột lợi ích.

Hướng dẫn tập trung nhiều vào các vấn đề liên quan đến bản chất của phòng ngừa tham nhũng hơn là sự mơ hồ về ngôn ngữ hoặc tính logic của dự thảo văn bản.

V. BÀI HỌC KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM

1. Về nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

Xuất phát từ kinh nghiệm của các nước thuộc phạm vi nghiên cứu, như đã phân tích ở trên, nguyên tắc áp dụng pháp luật của Việt Nam cơ bản giống với các nước. Tuy nhiên, để hoàn thiện quy định này trong Luật ban hành văn bản pháp luật thiết nghĩ nên bổ sung thứ bậc hiệu lực của văn bản, nguyên tắc áp dụng giữa luật chung và luật chuyên ngành. Theo đó, việc sắp xếp thứ bậc hiệu lực của văn bản pháp luật phải được quy định cụ thể

trong Luật ban hành văn bản pháp luật mới. Ngoài ra, cần bổ sung nguyên tắc áp dụng, cụ thể là khi quy định của luật chung và luật chuyên ngành cùng cấp độ văn bản quy định khác nhau về cùng một vấn đề, các quy định của văn bản pháp luật chuyên ngành sẽ được ưu tiên áp dụng.

2. Về ủy quyền lập pháp

Từ kinh nghiệm của Canada, Anh, Trung Quốc, Nhật Bản, Pháp, Azerbaijan, Kyrgyzstan và một số nước khác cho thấy Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của các nước này để quy định chặt chẽ hơn việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật. Về nguyên tắc, luật hạn chế việc phải ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết đối với những vấn đề có thể được giải quyết tốt nhất bằng các quy định của luật. Để kiểm soát sản phẩm đầu ra của ủy quyền lập pháp đối với việc ban hành văn bản quy định chi tiết, việc ủy quyền lập pháp cần tuân thủ các nguyên tắc và đáp ứng các yêu cầu sau:

(1) Luật và các văn bản quy định chi tiết có mối quan hệ qua lại với nhau, do vậy cần được xây dựng cùng nhau. Tùy thuộc vào tình hình cụ thể, quy định chi tiết có thể được soạn thảo cùng thời điểm với dự án luật hoặc ngay sau khi được luật ủy quyền. Tuy nhiên, khi trình dự án luật không nhất thiết phải trình đồng thời văn bản quy định chi tiết vì thực tế chứng minh quy định về việc trình đồng thời văn bản quy định chi tiết là không hợp lý và do đó dẫn đến tình trạng làm chiếu lệ, đối phó cho đủ hồ sơ. Để khắc phục bất cập hiện này, cơ quan trình cần có một bản tóm tắt nội dung dự kiến quy định chi tiết ngay thời điểm soạn thảo dự án luật, pháp lệnh để đảm bảo tính nhất quán với dự thảo luật, pháp lệnh. Khi ban hành văn bản quy định chi tiết, cần đảm bảo quy định đó phù hợp với thẩm quyền được trao theo luật hiện hành;

(2) Quy định về việc ủy quyền xây dựng và ban hành quy định chi tiết không được thể hiện bằng các thuật ngữ chung chung như “Chính phủ hướng dẫn điều này” để tránh nhầm lẫn với thẩm quyền ban hành văn bản của Chính phủ để thi hành luật, pháp lệnh. Các vấn đề về ủy quyền lập pháp (giao quy định chi tiết) phải được nêu trong dự thảo luật để các đại biểu Quốc hội có cơ hội xem xét và tranh luận. Các ủy ban của Quốc hội phải xem xét rất kỹ lưỡng để hạn chế việc ủy quyền lập pháp đối với những vấn đề phải được hoặc có thể được giải quyết bằng quy định của luật. Cơ quan được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết phải gửi văn bản quy phạm pháp luật cho cơ quan ủy quyền trong vòng 24 giờ kể từ thời điểm ban hành văn bản. Cơ quan ủy quyền có thể đề nghị cơ quan ban hành văn bản quy định chi tiết sửa đổi văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh để phù hợp với quy định của văn bản giao quy định chi tiết và pháp luật hiện hành.

(3) Những vấn đề về ủy quyền lập pháp cần quy định mang tính nguyên tắc chung trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có thể thiết kế một mục riêng quy định về ủy quyền lập pháp trong đó quy định rõ các trường hợp ủy quyền lập pháp (những vấn đề gì được phép ủy quyền; những gì không được phép ủy quyền), mục đích, nội dung, thời

hạn ủy quyền, trách nhiệm của cơ quan ủy quyền và cơ quan được ủy quyền. Việc ủy quyền lập pháp đối với từng vấn đề cụ thể cần quy định cụ thể trong các luật chuyên ngành, trong đó, quy định nội dung ủy quyền quy định chi tiết, cơ quan được ủy quyền, thời điểm có hiệu lực của điều, khoản, điểm được ủy quyền trong luật.

(4) Khi ủy quyền cho nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết như các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương thì cơ quan chủ trì soạn thảo cần kèm theo hướng dẫn chi tiết về nội dung, phạm vi quy định chi tiết để tránh sự thiếu thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

(5) Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khi ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết cần có cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc ban hành văn bản quy định chi tiết, tiến độ xây dựng văn bản quy định chi tiết, chất lượng của văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh. Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo định kỳ hoặc đột xuất báo cáo về tiến độ và những khó khăn, vướng mắc trong việc xây dựng văn bản quy định chi tiết.

3. Hình thức và thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

- Nên tiếp tục giảm bớt các hình thức văn bản quy phạm pháp luật bằng cách quy định mỗi chủ thể chỉ ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật; bỏ hình thức pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các văn bản liên tịch, văn bản của cấp xã.

- Quy định rõ thứ bậc hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật như Luật Lập pháp của Trung Quốc. Xác định luật có hiệu lực cao hơn nghị quyết của Quốc hội như Luật Văn bản pháp luật của Lào.

4. Giải thích pháp luật

Để hoàn thiện quy định về giải thích pháp luật cần cụ thể hóa một số nội dung và nguyên tắc: Giải thích luật trong các trường hợp (1) cần xác định nghĩa cụ thể của các quy định trong luật; (2) sau khi luật được ban hành đã xuất hiện tình hình mới cần phải xác định cơ sở để áp dụng luật.

- Các đơn vị giúp việc của Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu và chuẩn bị dự thảo văn bản giải thích luật trên cơ sở tham khảo ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản cần giải thích (đối với luật, pháp lệnh).

- Ủy ban pháp luật phải căn cứ vào ý kiến thảo luận để nghiên cứu, chỉnh lý dự thảo trước khi đưa ra biểu quyết.

- Nguyên tắc các quy định của văn bản pháp luật sẽ được áp dụng theo nghĩa rõ ràng trong quy định đó. Việc giải thích văn bản pháp luật sẽ được xác định bởi nội dung của văn bản đó, nghĩa và mục đích ban hành, việc giải thích rõ các thuật ngữ được sử dụng trong luật.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản thì có thẩm quyền giải thích chính thức cho các văn bản pháp luật do mình ban hành. Không được phép sửa đổi hoặc bổ sung những quy phạm cụ thể trong khi giải thích văn bản pháp luật. Trong khi giải thích chi tiết các văn bản pháp luật, thì không được phép thay thế và bổ sung.

5. Về hiệu lực và áp dụng văn bản

- Thứ bậc hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật: cần thiết kể một điều quy định về thứ bậc hiệu lực của văn bản làm cơ sở cho việc thực hiện các quy định có liên quan của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là thứ bậc hiệu lực giữa luật của Quốc hội và nghị quyết của Quốc hội; giữa các thông tư của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (tham khảo Luật Lập pháp của Trung Quốc).

- Hiệu lực trở về trước: nên cho phép nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định hiệu lực trở về trước để khắc phục trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương đã quy định về các chính sách, chế độ, nhưng Hội đồng nhân dân chưa kịp họp để ban hành nghị quyết thực hiện, gây thiệt thòi cho những chủ thể được hưởng chính sách, chế độ đã được quy định tại văn bản của Trung ương. Về nội dung quy định về hiệu lực trở về trước nên tham khảo cách quy định tại Điều 104 Luật Lập pháp của Trung Quốc⁹.

- Về áp dụng pháp luật: nên sửa đổi Điều 156 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 theo hướng xác định lại là ưu tiên áp dụng quy định chứ không phải ưu tiên áp dụng văn bản. Có thể tham khảo Luật Lập pháp của Trung Quốc để quy định về áp dụng pháp luật trong trường hợp văn bản do cùng một cơ quan ban hành nhưng quy định khác nhau về cùng một vấn đề. Cụ thể là quan hệ giữa quy định mới và quy định cũ; quy định chung và quy định đặc biệt; quy định chung mới và quy định đặc biệt cũ.

6. Về tham vấn trong xây dựng chính sách, pháp luật

Tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội, các chuyên gia, nhà khoa học vào quá trình xây dựng pháp luật thông qua các khâu, các công đoạn của quy trình, đặc biệt là phản biện chính sách. Do đó, Luật ban hành văn bản pháp luật sửa đổi cần tiếp tục tăng cường các hoạt động tham vấn ý kiến nhưng cần phải đổi mới cơ bản phương pháp lấy ý kiến, đặc biệt là tham vấn ý kiến trong giai đoạn xây dựng chính sách như kinh nghiệm của Canada.

7. Về quy trình xây dựng luật

Quy trình xây dựng luật ở các nước được nghiên cứu nhìn chung gồm có 5 bước cơ bản, bắt đầu từ sáng kiến lập pháp, soạn thảo, thẩm tra tại các ủy ban, xem xét, thông qua tại

⁹ Điều 104. Luật, Quy định hành chính, Quy định địa phương, Quy định tự trị và Quy định riêng biệt, Quy chế không có hiệu lực trở về trước, trừ khi có quy định đặc biệt về việc này để bảo vệ tốt hơn quyền lợi của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác.

Quốc hội/Nghị viện và công bố luật. Mặc dù có sự khác biệt về thể chế chính trị, truyền thống lập pháp nhưng hầu hết các nước đều tuân theo một quy trình xây dựng luật theo chuẩn mực chung, thống nhất. Các bước trong quy trình xây dựng luật ở nước ta cũng cơ bản gồm 5 bước nêu trên, tuy nhiên, trong từng công đoạn cụ thể có sự khác biệt nhất định, đặc biệt là việc kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp.

- Hầu hết các nước không có chương trình xây dựng luật hoặc nếu có như Trung Quốc thì cũng chỉ có Chương trình lập pháp 5 năm và kế hoạch xây dựng luật và không được quy định chính thức trong Luật lập pháp. Một số nước quy định Chương trình lập pháp nhưng rất đơn giản Dự luật nếu được chuẩn bị tốt sẽ được đưa vào chương trình kỳ họp của Quốc hội. Ngoài một số ưu điểm như tạo sự chủ động cho cơ quan lập pháp thì Chương trình xây dựng luật có thể hạn chế quyền trình dự án luật đã được Hiến pháp quy định và khiến cho cơ quan trình dự án luật bị động khi phải tuân thủ thời hạn trình và khi trình các dự luật cần phải sớm ban hành để giải quyết các vấn đề mới phát sinh chưa lường hết khi lập Chương trình. Đây là kinh nghiệm quốc tế để từ đó Việt Nam nghiên cứu về sự cần thiết phải có chương trình xây dựng luật hằng năm như hiện nay hay không.

Ở Indonexia, Kế hoạch lập pháp được xây dựng dựa trên cơ sở của Hiến pháp, các luật, kế hoạch phát triển quốc gia dài hạn, trung hạn, kế hoạch hành động, chiến lược của Chính phủ và mong muốn của người dân. Đề xuất xây dựng luật phải nêu rõ sự cần thiết, mục đích ban hành luật, mục tiêu đạt được, phạm vi của luật, các nội dung chính của dự thảo luật. Kế hoạch xây dựng luật trung hạn được xây dựng vào đầu nhiệm kỳ quốc hội; kế hoạch hằng năm được xây dựng cùng với dự thảo luật về chi tiêu ngân sách hằng năm. Trong một số trường hợp đặc biệt, Quốc hội hoặc tổng thống có thể đệ trình dự thảo luật ngoài kế hoạch như để đối phó với hoàn cảnh đặc biệt, tình trạng xung đột hoặc thiên tai; các hoàn cảnh đặc biệt khác cấp bách quốc gia. Đây là bài học kinh nghiệm tốt mà Việt Nam nên cân nhắc khi xây dựng Chương trình xây dựng chương trình lập pháp hằng năm.

- Về vai trò của Quốc hội. Tuy chức năng lập pháp thuộc về Quốc hội/ nhưng trên thực tế Chính phủ mới là chủ thể đóng vai trò chính và bao trùm trong toàn bộ quy trình làm luật. Hầu hết sáng kiến lập pháp đến từ Chính phủ. Việc nghiên cứu, xây dựng chính sách và soạn thảo dự án luật chủ yếu do Chính phủ đảm nhận. Phần lớn các dự án luật là do Chính phủ trình, nên chất lượng của các dự án luật phụ thuộc rất lớn vào sự chuẩn bị của Chính phủ, mà cụ thể hơn là của bộ quản lý ngành, nhất là trong giai đoạn phân tích, hoạch định chính sách. Chuẩn bị các dự luật để trình Quốc hội là giai đoạn quan trọng nhất, chiếm nhiều thời gian cùng với sự tham gia của nhiều cơ quan thuộc Chính phủ. Hiện nay, theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật. Quy định này có hạn chế nhất định là Chính phủ xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật nhưng không được theo đuổi đến cùng để bảo vệ chính sách, cũng không được quyền rút dự án luật. Kinh nghiệm một số quốc gia cho thấy Chính phủ có quyền rút các dự án luật trước khi Quốc hội thông qua, đây là kinh

nghiệm tốt đối với Việt Nam cần nghiên cứu để thể chế hóa trong Luật Ban hành VBQPPL.

- Một số nước như Canada, Nhật Bản, có sự tách biệt rất rõ 2 giai đoạn bên sân Nội các là xây dựng chính sách và quy phạm hóa chính sách, trong đó bước hoạch định chính sách có vai trò rất quan trọng, quyết định chất lượng của dự án luật sau này. Do đã đầu tư nhiều công sức ở giai đoạn chính sách nên bước soạn thảo luật được giảm tải đáng kể thời gian và chi phí. Việc tách hai bước như vậy tạo tiền đề quan trọng để chuyên nghiệp hóa cả khâu phân tích, hoạch định chính sách và khâu quy phạm hóa chính sách (soạn thảo). Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo của các dự án luật đều do những người trong cùng cơ quan chuyên soạn luật quyết định cũng có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính nhất quán về ngôn từ, cấu trúc, văn phong của các đạo luật, tạo tiền đề bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Ở nhiều nước như Anh, Nhật Bản, Australia, Canada, công việc soạn thảo luật được giao cho cơ quan chuyên trách đảm nhiệm. Một vấn đề cần nghiên cứu đối với Việt Nam là Luật năm 2015 đang tập trung cho khâu xây dựng chính sách trước khi soạn thảo dự án luật, nhưng lại chưa giảm bớt yêu cầu về trình tự, thủ tục, thời gian ở giai đoạn soạn thảo và chưa chuyên nghiệp hóa hoạt động soạn thảo dự án luật, do vậy tới đây cần nghiên cứu thành lập bộ phận chuyên trách soạn thảo luật.

- Về quy trình thẩm tra dự án luật tại các ủy ban. Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm xem xét, phản biện chi tiết các nội dung của từng điều khoản của dự luật. Vai trò của ủy ban không chỉ xem xét dự án luật đã đáp ứng chuẩn tối thiểu về chất lượng như đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi mà Ủy ban còn tập trung trí tuệ của các nhóm nghị sỹ có chuyên môn hoặc có sự quan tâm tới dự án luật để xem xét, thảo luận, đánh giá một cách kỹ lưỡng, chi tiết nội dung của từng điều khoản của dự luật, đồng thời đưa ra các đề nghị hoàn thiện dự luật một cách phù hợp. Mặc dù vai trò của Ủy ban rất quan trọng nhưng không có nghĩa là Ủy ban có quyền không đưa dự án luật ra trình Quốc hội. Thời gian dành cho giai đoạn Ủy ban cũng khá dài, trong giai đoạn Ủy ban, cơ quan trình và các Ủy ban tranh luận về những vấn đề chính sách, thậm chí, các Ủy ban có quyền yêu cầu cơ quan trình dự án luật tham gia các cuộc họp của Ủy ban để giải trình và cung cấp thông tin về các vấn đề mà Ủy ban quan tâm. Về nguyên lý, các nước đều cho rằng giai đoạn ủy ban là quan trọng nên dành nhiều thời gian cho giai đoạn này. Trong giai đoạn ủy ban, các thành viên của Ủy ban, ĐBQH được phát biểu, phản biện chính sách. Để tiết kiệm thời gian, khi thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội, các ý kiến đồng thuận sẽ không được phát biểu nữa. Do vậy, ở Việt Nam, việc đổi mới quy trình lập pháp cần theo hướng dành thời gian nhiều hơn cho giai đoạn ủy ban để các ủy ban tiến hành các hoạt động cần thiết cho việc thẩm tra như tổ chức phiên họp giải trình, lấy ý kiến góp ý, ý kiến phản biện về dự thảo luật.

- Về quy trình xem xét, thông qua dự luật: ở một số nước, trong quá trình dự luật được xem xét, thảo luận tại Hạ viện, Thượng viện hoặc các ủy ban của Nghị viện, Bộ trưởng Bộ quản lý ngành là người thay mặt Nội các bảo vệ, giải trình nội dung của dự thảo luật để thuyết phục các thành viên Hạ viện và Thượng viện. Còn vai trò chủ yếu của Nghị viện

là xem xét về chính sách để bảo đảm chính sách không đi ngược lại quyền lợi của người dân, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và khả thi của dự luật, dung hòa được các lợi ích trong xã hội. Ở nhiều nước, các ủy ban của Nghị viện có vai trò rất lớn trong việc xem xét dự án luật để tư vấn cho Nghị viện có nên thông qua dự luật đó hay không. Ủy ban có thể đề xuất các sửa đổi đối với dự luật đang xem xét, nhưng phải tuân theo các điều kiện và thủ tục rất chặt chẽ. Việc xem xét, thảo luận qua các lần đọc được xác định rất cụ thể và thông thường chỉ những ý kiến không đồng thuận mới được đưa ra thảo luận tại phiên họp toàn thể của Nghị viện để tiết kiệm thời gian.

Hầu hết các nước không có quy trình thảo luận ở tổ ĐBQH như ở Việt Nam. Quy trình thảo luận, xem xét, cho ý kiến của Quốc hội Việt Nam thường tốn khá nhiều thời gian và việc phân định trách nhiệm tiếp thu, chỉnh lý dự án luật chưa thực sự hợp lý. Do vậy, có trường hợp đến khi sắp biểu quyết thông qua nhưng chưa thống nhất được những chính sách cơ bản của dự thảo luật, nhiều chính sách phải quay lại để thảo luận từ đầu.

Nghiên cứu quy trình xây dựng luật của 22 quốc gia trên thế giới, thấy rằng trách nhiệm chỉnh sửa dự luật trước khi được Quốc hội thông qua ở các nước quy định rất khác nhau. Hiện nay trên thế giới có 3 mô hình chính về cơ quan chủ trì việc chỉnh sửa dự án luật: (1) các ủy ban của Quốc hội; (2) cơ quan trình; (3) các ủy ban của Quốc hội và cơ quan trình cùng chỉnh lý.

(1) Việc tiếp thu, chỉnh lý dự án luật thuộc trách nhiệm của các Ủy ban của Quốc hội gồm Nhật Bản, Úc, Anh, Canada.

(2) Việc tiếp thu, chỉnh lý dự án luật thuộc trách nhiệm của cơ quan trình như ở Uganda và Văn phòng cố vấn Nghị viện thuộc Bộ Tư pháp có nhiệm vụ soạn thảo các điều khoản sửa đổi của dự luật trong giai đoạn ủy ban khi dự luật trình sang Nghị viện.

(3) Việc tiếp thu, chỉnh lý thuộc trách nhiệm của cả cơ quan trình và cơ quan thẩm tra như ở Pháp, Đức. Việc tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, nếu không thống nhất giữa cơ quan trình với nghị viện hoặc giữa hai viện thì sẽ có sự thỏa hiệp trong việc tiếp thu, chỉnh lý dự luật.

về việc rút dự án luật và quy trình rút dự án luật: một số nước cho phép rút dự luật sau khi trình nghị viện. Tuy nhiên, việc rút lại dự luật không phải được chấp thuận ở mọi giai đoạn của quy trình lập pháp mà bị hạn chế ở một số giai đoạn nhất định để đòi hỏi tính nghiêm túc trong việc đệ trình các dự luật và thể hiện sự độc lập của Nghị viện trong việc xem xét, thông qua các dự luật. Theo đó, tại một số nước như Nhật Bản, Thụy Điển, việc rút lại dự luật chỉ được thực hiện trước khi Ủy ban được giao thẩm tra dự luật trình báo cáo thẩm tra trước Nghị viện. Ở Ba Lan, người bảo trợ dự án có thể rút dự luật trong khi tiến hành các thủ tục lập pháp ở Hạ nghị viện trước khi kết thúc lần đọc thứ hai. Một số nước khác như Pháp lại cho phép các dự luật của Chính phủ có thể được rút lại vào bất cứ lúc nào trước khi Nghị viện thông qua dự luật đó, còn đối với dự luật do các nghị sĩ đệ trình thì chỉ được rút lại khi chưa được Nghị viện thông qua ở lần đọc thứ nhất. Ngoài ra, Nội quy về thủ tục của Quốc hội Pháp quy định trong trường hợp nghị sĩ bảo trợ cho dự luật rút lại

dự luật tại một phiên họp công khai nhưng lại có nghị sĩ khác tiếp tục theo đuổi dự luật ở phiên họp đó thì Nghị viện vẫn tiếp tục xem xét các dự luật này.

8. Về quy trình rút gọn

Mặc dù quy trình lập pháp nhanh trên cơ sở lược bớt một số công đoạn của quy trình lập pháp chính thức được các cơ quan ban hành văn bản cổ vũ áp dụng, tuy nhiên, quy trình rút gọn cũng đặt ra một số vấn đề tiềm ẩn: (1) quy trình rút gọn tạo áp lực cho các cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan ban hành trong việc xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật trong giới hạn thông tin chủ yếu mang tính một chiều liên quan đến dự án, thiếu các thông tin được sàng lọc cung cấp cho các cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (2) thiếu thời gian để các cơ quan xem xét kỹ lưỡng các vấn đề về chính sách, làm tăng khả năng xảy ra lỗi pháp lý hoặc lỗi kỹ thuật lập pháp, gây ra hậu quả không lường trước được, dẫn đến phải sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật; (3) thủ tục rút gọn có thể dễ dẫn đến lạm quyền, vi phạm quyền của người dân, doanh nghiệp, vì đa phần các văn bản quy phạm pháp luật xây dựng theo quy trình rút gọn không đăng tải công khai, không nhất thiết phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Do đó, quy trình rút gọn cần phải được xem xét một cách cẩn trọng, phải lường trước được hậu quả có thể xảy ra và các tác động không mong muốn của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Việc giao quy định chi tiết như hiện nay là chưa phù hợp, chưa giải quyết được các vấn đề của thực tiễn, chưa có quy trình kiểm soát hiệu quả đối với văn bản quy phạm pháp luật ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn nên có thể dẫn đến sai sót. Cần nghiên cứu để có cơ chế kiểm soát chặt chẽ hơn đối với các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, đặc biệt là khi dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đang dự kiến cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư trong một số trường hợp. Trong trường hợp này, để kiểm soát chặt việc ban hành thông tư, dự thảo Luật nên giao Thủ tướng Chính phủ quyền quyết định có cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn hay không và văn bản đề nghị Thủ tướng xem xét, quyết định của bộ, cơ quan ngang bộ cần phải kèm theo ý kiến bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

9. Về tổ chức thi hành pháp luật

- Bổ sung quy định về đánh giá kết quả thi hành văn bản quy phạm pháp luật, làm cơ sở cho việc sửa đổi, bổ sung, ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật (theo hướng đánh giá định kỳ 5 năm hoặc khi cần thiết).

Cần nhắc quy định việc đánh giá kết quả thi hành pháp luật độc lập từ các viện nghiên cứu, các chuyên gia, nhà khoa học. Tổ chức bên ngoài có thể tự mình hoặc phối hợp thực hiện việc đánh giá kết quả thi hành luật. Các trường hợp, phạm vi và tần suất đánh giá kết

quả thi hành luật: Khi sửa đổi, bổ sung, thay thế luật hiện hành hoặc ban hành luật mới, cần phân tích tình hình thi hành luật đó, xác định khó khăn, vướng mắc, tác động tích cực, tác động tiêu cực đối với xã hội của luật và đưa ra các phương án thi hành luật thích hợp, hiệu quả trong tương lai. Việc đánh giá kết quả thi hành luật được tiến hành trong thời hạn 5 năm kể từ ngày luật đó có hiệu lực hoặc sớm hơn nếu cần thiết. Căn cứ vào các quan hệ sẽ được luật điều chỉnh.

Định kỳ hằng năm, Quốc hội và Chính phủ thảo luận về công tác đánh giá kết quả thi hành luật và đưa ra biện pháp để nâng cao hiệu quả thi hành, sửa đổi, khắc phục mâu thuẫn, chồng chéo giữa các luật, pháp điển, ban hành luật mới. Trong quá trình thảo luận, thông qua một dự thảo luật, nếu cần thiết, Quốc hội có thể giao nhiệm vụ có thời hạn cho Chính phủ đánh giá kết quả thi hành luật có liên quan và báo cáo Quốc hội kết quả đánh giá.

10. Về chuyên nghiệp hóa trong soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Xuất phát từ mô hình của Canada, Anh, Hoa Kỳ và một số nước khác, Luật mới cần quy định để bảo đảm tính chuyên nghiệp trong xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản. Quy trình xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản theo kiểu vừa thiết kế vừa thi công như hiện nay không bảo đảm chất lượng của chính sách cũng như soạn thảo văn bản. Với việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm gắn với quy trình phân tích và đánh giá chính sách đòi hỏi người soạn thảo, thẩm định, thẩm tra phải được chuyên môn hóa, được trang bị kiến thức và kỹ năng xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản, thẩm định, thẩm tra. Theo mô hình các quốc gia thuộc phạm vi nghiên cứu cho thấy việc xây dựng chính sách thường xuất phát từ các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực còn việc quy phạm hóa chính sách thường được giao cho một cơ quan thuộc Chính phủ hoặc một bộ (Bộ Tư pháp) hoặc các chuyên gia, luật sư soạn thảo văn bản. Chuyên nghiệp hóa trong soạn thảo văn bản bảo đảm giảm thiểu những sai sót trong kỹ thuật lập pháp và bảo đảm việc chuyển tải chính sách thành ngôn ngữ pháp lý. Bảo đảm tính chuyên nghiệp trong xây dựng chính sách và quy phạm hóa chính sách phải được quy định cụ thể trong luật ban hành văn bản pháp luật.

11. Về ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng pháp luật

- Xây dựng cơ sở dữ liệu thống nhất để thực hiện số hóa hồ sơ, lưu trữ hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL, thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL đồng thời tạo lập một số dữ liệu mở về công tác xây dựng pháp luật để các cơ quan, tổ chức, cá nhân quan tâm có thể dễ dàng truy cập, tra cứu, sử dụng.

- Xây dựng, ứng dụng các nền tảng, kênh tương tác trực tuyến giữa cơ quan nhà nước và người dân, doanh nghiệp để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng chịu sự tác động, người dân, doanh nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học tham gia thực chất và có hiệu quả vào công tác xây dựng pháp luật.

- Nâng cấp, vận hành Hệ thống quản lý văn bản đảm bảo kết nối, liên thông trao đổi văn bản điện tử giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương; phát triển, khai thác phần mềm soạn thảo VBQPPL; ưu tiên đầu tư, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật (máy chủ, trang thiết bị mạng...) của Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật để đáp ứng nhu cầu kết nối, chia sẻ dữ liệu với Cổng thông tin dịch vụ công quốc gia, Cổng thông tin điện tử của các bộ, ngành, địa phương.

12. Về phòng chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

Để ngăn chặn tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng chính sách, pháp luật, Việt Nam cần nghiên cứu, học tập kinh nghiệm của một số quốc gia, cụ thể là: cần nhận diện về nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật là những hành vi nào? cần xác định các lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm, tiêu cực cao để yêu cầu bắt buộc về việc đánh giá nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm, tiêu cực trong xây dựng pháp luật.

SOURCE: Tài liệu kèm theo Hồ sơ thẩm định dự án Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi), tháng 01/2025