

*Hà Nội, ngày 21 tháng 8 năm 2019*

**BÁO CÁO KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**  
**QUY TRÌNH LẬP PHÁP MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI**  
*(Tài liệu kèm Hồ sơ dự án Luật trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8,  
Quốc hội XIV, tháng 10/2019)*

Thực hiện Nghị quyết số 57/2018/QH14 ngày 08/6/2018 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là dự án Luật).

Để phục vụ cho việc xây dựng dự án Luật, Ban soạn thảo đã tổ chức thu thập, dịch, tổng hợp, phân tích, đánh giá các quy định về lập pháp và 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 để 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 (sau đây gọi là Luật năm 2015), đồng thời cung cấp thêm thông tin cho các Đại biểu Quốc hội trong quá trình xem xét dự án Luật.

Nhằm mục đích nêu trên, Báo cáo đã nghiên cứu quy định pháp luật của trên 20 nước trên thế giới, đại diện cho những nước phát triển, đang phát triển và những nước đang trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở 4 châu lục (châu Âu, châu Á, Châu Úc, châu Phi). Cụ thể là:

- (1) Nhóm các nước phát triển: Anh, Pháp, Mỹ, Đức, Thụy Điển, Úc, Canada và Nhật Bản, Ý.
- (2) Nhóm các quốc gia đang phát triển: Trung Quốc, Hàn Quốc, Nam Phi và Uganda.
- (3) Nhóm các quốc gia chuyển đổi: Nga, Ba Lan, Bulgari, Azerbaijan, Kyrgyzstan, Macedonia và Moldova.

Qua 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 lập pháp 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). 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<sup>1</sup>.

Mặc dù có sự khác biệt về cách thức tổ chức của cơ quan lập pháp và quy trình lập pháp nhưng nhìn chung quy trình lập pháp của các nước thường có các bước sau đây: sáng kiến lập pháp, đề xuất xây dựng luật (xác định các vấn đề bất cập của thực tiễn cần pháp luật điều chỉnh; phân tích chính sách, phê duyệt chính sách); soạn thảo dự luật, trưng cầu ý dân hoặc lấy ý kiến nhân dân về dự luật; thẩm định của Chính phủ; thẩm tra ở các Ủy ban của Quốc hội; trình Quốc hội xem xét, thông qua; công bố luật. Một số nước quy định cụ thể hơn quy trình xác định tính hợp hiến của các dự luật hoặc quy định về việc kiểm tra để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của luật sau khi được ban hành.

## **I. QUY TRÌNH LẬP PHÁP**

### **1. Xây dựng chính sách**

Một trong những yêu cầu tiên quyết trong việc xây dựng dự luật là phải xuất phát từ quy trình phân tích chính sách hiệu quả. Các quốc gia đều nhận thức rằng, phải hình thành chính sách trước khi bắt tay soạn thảo dự luật, đây là hai khâu khác nhau trong quy trình xây dựng luật. Tuy nhiên, có nước tách bạch giữa quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật như Nhật Bản, Canada, Uganda... Để hình thành chính sách thì phân tích chính sách, đánh giá dự báo tác động của chính sách là những bước then chốt. Các nước đều cho rằng, cần dành khoảng thời gian thỏa đáng, đủ để xây dựng các dự luật, kể cả

---

<sup>1</sup> Một số nước quy định cụ thể quy trình làm luật của Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật trong luật Nghị viện như Nhật Bản, Thụy Điển, Anh... Ngoài ra, một số nước có luật riêng quy định về quy trình xây dựng và ban hành văn bản pháp luật như Canada (Statutory Instrument Act), Úc (Statutory law) Azerbaijan, Bulgaria, Lào, Moldova, Kyrgyzstan, Trung Quốc (Legislation Law). Một số nước quy định rất cụ thể quy trình lập pháp trong Hiến pháp như Pháp, Đức, Ba Lan.

việc tham vấn các bên liên quan, nhất là những nhóm người chịu tác động trực tiếp của các dự luật. Trên thực tế, các cơ quan soạn thảo luật phải chịu áp lực hoàn thành các dự thảo đúng thời hạn, nhưng không vì thế mà không dành thời gian cho những công việc cần thiết như xây dựng chính sách, lấy ý kiến công chúng về chính sách, tham vấn các chuyên gia, nhà khoa học về chính sách.

Điểm đáng lưu ý trong giai đoạn chuẩn bị dự luật là hoạt động phân tích chính sách trước khi thiết kế các điều khoản cụ thể của dự thảo luật. Ở một số nước, từ các nguồn sáng kiến làm luật khác nhau, bộ phận phân tích chính sách ở các bộ chuyên ngành sẽ lập kế hoạch, chuẩn bị dự thảo mô tả về ý tưởng lập pháp, các báo cáo tác động dự kiến của chính sách, việc tham vấn ý kiến công chúng, dự trữ nguồn tài chính... Sau khi trao đổi với các bộ có liên quan, bộ chủ quản sẽ chuẩn bị tài liệu như một bản ghi nhớ (các vấn đề về chính sách) để trình Chính phủ.

Như trình bày ở trên, công đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp ở nhiều nước là phân tích chính sách. Phân tích chính sách bao gồm: nhận biết vấn đề đang phát sinh trong xã hội; tìm nguyên nhân của vấn đề; đề ra giải pháp (nếu cần đến giải pháp ban hành luật thì mới ban hành); nghiên cứu các vướng mắc về tính hợp hiến, hợp pháp; đánh giá tác động của đạo luật dự kiến ban hành; nghiên cứu khả năng tài chính để bảo đảm triển khai các quy định của văn bản pháp luật. Chỉ sau khi đã “bắt mạch” cẩn thận, nếu thấy rằng cần phải dùng đến “thang thuốc” luật để “chữa bệnh”, thì Chính phủ mới phê duyệt chính sách.

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. Quy trình chính sách ở Canada gồm 4 bước: (1) Đề xuất xây dựng chính sách, theo đó các ý tưởng chính sách được gửi đến các bộ quản lý ngành, lĩnh vực để tập hợp và hình thành các đề xuất chính sách; (2) Xây dựng chính sách: các bộ thu thập thông tin, xây dựng ý tưởng và phương án 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 ở 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; (3) Cho ý kiến 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 cho ý kiến chi tiết nội dung của đề xuất; việc cho ý kiến chi tiết nội dung đề xuất chính sách được tiến hành trước khi phiên họp Nội các diễn ra; (4) Phê duyệt chính sách: các đề xuất chính sách của bộ đi kèm với yêu cầu xây dựng một luật mới cần phải được Nội các phê duyệt trước khi đề xuất đó được xây dựng thành luật.

Ở Nhật Bản, các ý tưởng hoặc đề xuất chính sách sẽ được xem xét ưu điểm, nhược điểm, so sánh các giải 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 đến khi 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 chính sách liên quan đến quyền, trách nhiệm của nhiều bộ, địa phương. Toàn bộ quá trình xây dựng và phân tích chính sách được coi là giai đoạn quan trọng nhất và được thực hiện theo một quy trình rất chuyên nghiệp và nghiêm ngặt, 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 công chúng...

Đối với Úc, giai đoạn chuẩn bị dự thảo luật ở Chính phủ được thực hiện qua hai bước: (1) phê duyệt chính sách; (2) soạn thảo dự luật. Nội các phê duyệt chính sách trước, sau đó mới tiến hành soạn thảo. Tại phiên họp của Nội các, Bộ trưởng của Bộ trình dự án luật phải giải trình về các chính sách cần được luật hoá. Nội các sẽ xem xét, thông qua những nội dung chính sách sẽ được thể hiện trong dự án luật. Xem xét, thông qua chính sách có thể bao gồm cả việc đưa ra những sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện thêm các phân tích ban đầu của bộ quản lý về chuyên môn. Đề nghị xây dựng luật của các bộ phải được gửi đến Ủy ban về hoạt động Nghị viện của Nội các (Parliamentary Business Committee of Cabinet) khoảng 6 tháng trước khi bắt đầu kỳ họp để Ủy ban xác định thứ tự ưu tiên và từng thời điểm cụ thể để trình các dự án luật trong quá trình chuẩn bị các dự án luật tại Chính phủ. Thông thường, việc xây dựng chính sách gồm 5 công đoạn: (1) Xác định vấn đề (identifying issues); (2) Phân tích chính sách (policy analysis), thu thập thông tin về vấn đề, các chủ thể có lợi ích liên quan, nguyên nhân của vấn đề và dự kiến phương án giải quyết vấn

đề, các chi phí và lợi ích khi chọn lựa phương án giải quyết vấn đề; (3) Xác định các công cụ chính sách cần sử dụng để giải quyết vấn đề (identification of policy instruments); (4) Tham vấn (consultation) và (5) Ra quyết định (decision).

## 2. Soạn thảo luật

### 2.1. Soạn thảo luật tại Chính phủ

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

Ở Anh, việc soạn thảo dự 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. 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” các dự 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.

Tại Canada, tương tự như mô hình soạn thảo chuyên nghiệp ở Anh, tất cả các luật do Chính phủ trình đều do Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada soạn thảo. 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. 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 đây là hai ngôn ngữ chính thức của Canada. 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, chồng chéo với các văn bản khác và phải bảo đảm việc thi hành. Cán bộ soạn thảo<sup>2</sup> có trách nhiệm quy phạm hóa chính sách nhưng không được quá xa với chính sách đã được phê duyệt.

---

<sup>2</sup> 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

Ở 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. Ngoài ra, Luật ban hành văn bản pháp luật Azerbaijan cũng cho phép cơ quan nhà nước đặt hàng soạn thảo văn bản pháp luật. Việc viết dự thảo đầu tiên của văn bản pháp luật, bao gồm việc chuẩn bị cho các phương án dự thảo có thể được giao cho cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu, tổ chức phi chính phủ, các nhà khoa học độc lập, chuyên gia hoặc hiệp hội thực hiện hoặc có thể đặt hàng qua hợp đồng, cũng có thể tổ chức đấu giá để lựa chọn dự thảo tốt nhất. Dự thảo văn bản pháp luật từ thời điểm nộp theo thỏa thuận hay phê duyệt sẽ được công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo.

Theo Luật ban hành văn bản pháp luật của Kyrgyzstan, dự thảo văn bản pháp luật sẽ do chính cơ quan ban hành hoặc các cơ quan, thiết chế, tổ chức trực thuộc soạn thảo dưới sự hướng dẫn của cơ quan ban hành, hoặc do các cơ quan, thiết chế, tổ chức này soạn thảo theo sáng kiến của họ. Cơ quan soạn thảo luật có thể đặt hàng các cơ quan chính phủ, viện khoa học, cá nhân, đơn vị chuẩn bị dự thảo đầu tiên cho họ trên cơ sở ký kết 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 dự thảo hoặc ký kết hợp đồng với các chủ thể này hoặc áp dụng cơ chế 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 chuyên gia. Khi đánh giá các dự thảo văn bản pháp luật, các chuyên gia sẽ độc lập và không ở vị trí của cơ quan làm luật để xem xét. Luật cho phép có thể mời các học giả, chuyên gia hàng đầu của các quốc gia, tổ chức quốc tế thực hiện các nghiên cứu khoa học độc lập. Dự thảo văn bản pháp luật có thể được chuyển cho một tổ chức quốc tế để tham vấn về chuyên môn khoa học.

Ở Trung Quốc, việc soạn thảo được thực hiện tại Ủy ban Pháp chế của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại Văn phòng Pháp chế của Chính phủ (Quốc Vụ

---

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.

viện). Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc soạn thảo cũng do một ban đặc biệt trực tiếp thực hiện. Ban này được thành lập gồm các chuyên gia kỹ thuật, công chức chính phủ hàng đầu và chuyên gia pháp lý cho từng dự luật cụ thể.

Theo kinh nghiệm của 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 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 tính chuyên nghiệp tương đối trong hoạt động xây dựng pháp luật ở các bộ. Người làm việc ở các Ban Pháp chế 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 còn ý kiến khác nhau 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 đề xuất.

Ở Úc, sau khi chính sách được Nội các phê chuẩn, Bộ trình dự án luật sẽ cùng với Văn phòng soạn thảo văn bản tiến hành soạn thảo dự án luật. Các chuyên gia của Văn phòng soạn thảo là những người am hiểu sâu về pháp lý và kỹ năng soạn thảo văn bản, sẽ cùng với các chuyên gia của Bộ trình dự án luật, là những người am hiểu sâu về chính sách do Bộ đó đưa ra và đã được Nội các phê duyệt, để kết hợp soạn thảo chi tiết dự án luật dựa trên các hướng dẫn về những vấn đề cụ thể sẽ được thể hiện trong dự thảo (hướng dẫn soạn thảo) của Bộ trình dự án luật và Biên bản cuộc họp lập pháp của Nội các.

Có thể thấy, việc soạn thảo luật ở các nước được thực hiện rất chuyên nghiệp. Việc soạn thảo dự luật có thể do Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp (Canada) hoặc đơn vị soạn thảo chuyên nghiệp thuộc Chính phủ như Nhật Bản, Úc, Trung Quốc thực hiện. 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, Nhật Bản, Mỹ). 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. Quy định này khác với Việt Nam, khi cán bộ làm công tác xây dựng chính sách cũng đồng thời là người soạn thảo văn bản pháp luật. Theo quy định hiện hành, các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ

có chức năng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực sẽ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách; đồng thời chịu trách nhiệm soạn thảo văn bản và trực tiếp tham gia tiếp thu, chỉnh lý dự án luật. Cách làm như hiện nay không bảo đảm tính chuyên nghiệp trong soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật.

## **2.2. Soạn thảo luật tại Nghị viện**

Pháp luật của nhiều nước yêu cầu các dự luật khi trình ra Nghị viện phải được thể hiện thành văn bản dưới dạng chương, điều cụ thể, chứ không phải chỉ là các ý tưởng lập pháp chung chung. Nhưng thực tế không thể đòi hỏi các nghị sỹ có sáng kiến lập pháp phải am hiểu tường tận về các vấn đề pháp luật để có thể tự mình soạn thảo toàn bộ một dự án luật. Giúp đỡ cho các Nghị sỹ trong việc soạn thảo các dự luật thường là những cơ quan chuyên biệt của Nghị viện. Thực tế cho thấy, nếu không có cơ chế hữu hiệu để giúp các Nghị sỹ thực hiện công việc soạn thảo các dự luật thì quyền trình các dự luật của Nghị sỹ chỉ mang tính hình thức. Kinh nghiệm ở Nghị viện/Quốc hội nhiều nước (trong đó có Việt Nam) cho thấy mặc dù quyền trình dự luật của Nghị sỹ/đại biểu Quốc hội được ghi nhận song việc thực hiện lại rất hiếm hoi. Thông thường, trong Văn phòng Nghị viện các nước có một bộ phận gọi là Văn phòng Cố vấn Lập pháp gồm nhiều chuyên gia có trình độ chuyên môn về pháp luật, thực hiện chức năng giúp việc chung cho các Nghị sỹ trong Nghị viện. Phần lớn các ý tưởng lập pháp của các Nghị sỹ được bộ phận này giúp đỡ để thể hiện thành văn bản. Nghị sỹ trước hết phải cung cấp cho các chuyên gia của bộ phận này thông tin cần thiết về ý tưởng của mình, nhất là về định hướng chính trị mà Nghị sỹ theo đuổi, về nguồn gốc của vấn đề và kèm theo đó là các tài liệu cơ sở để tạo điều kiện thuận lợi cho công việc soạn thảo. Nhìn chung, việc chuẩn bị một dự luật cho các Nghị sỹ luôn đòi hỏi sự tham gia của một nhóm các chuyên gia với sự trợ giúp của các nhà nghiên cứu, các chuyên gia mà Nghị sỹ có thể yêu cầu trợ giúp.

Ở một số nước, dự luật do đại biểu Quốc hội trình do bộ phận soạn thảo của Quốc hội thực hiện. Đối với Canada, bất cứ thành viên nào của Hạ Nghị viện muốn soạn thảo và trình dự luật đều phải đưa ra ý tưởng và nội dung cụ thể để bộ phận soạn thảo xây dựng dự thảo văn bản. Bộ phận soạn thảo thuộc Hạ Nghị viện có 4 người. Khi có đề xuất xây dựng luật, bộ phận này ngoài việc chuẩn bị theo đề nghị của nghị sỹ, có trách nhiệm thường xuyên trao đổi ý tưởng và cách thức thể hiện ý tưởng xây dựng luật của nghị sỹ. Trong giai đoạn dự luật trình Nghị viện, các Ủy ban sẽ xem xét và bộ phận soạn thảo tiếp tục hỗ trợ nghị sỹ trong quá trình chỉnh lý dự luật. Bộ phận soạn thảo có trách nhiệm

tư vấn cho nghị sỹ hiểu để chuẩn bị dự luật. Đối với những vấn đề phức tạp, dễ chông chéo về phạm vi thì phải xin ý kiến bộ phận tư vấn, đối với vấn đề về tài chính thì phải xin ý kiến của Chính phủ.

Ở Nhật Bản, Cục Pháp chế Hạ Nghị viện hoặc Cục pháp chế Thượng Nghị viện có trách nhiệm hỗ trợ để chuyển hóa ý tưởng, đề xuất thành quy định cụ thể thông qua việc rà soát, đánh giá các quy định pháp luật hiện hành nhằm bảo đảm tính thống nhất, khả thi cũng như sự cần thiết, khả năng chuyển hóa ý tưởng, chính sách thành pháp luật. Bên cạnh đó, các cơ quan này có trách nhiệm hỗ trợ Nghị sỹ trong suốt quá trình soạn thảo đến khi trình dự luật.

Tại Mỹ, việc soạn thảo các dự luật thường do nhân viên giúp việc của các nghị sỹ thực hiện cùng với sự trợ giúp của những tổ chức, cá nhân thực hiện công việc vận động hành lang, các chuyên gia phân tích chính sách của Quốc hội. Một dự luật do ít nhất một nghị sỹ bảo trợ muốn được chính thức ban hành thường phải thảo luận, biểu quyết thông qua ở cả Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện và không bị Tổng thống phủ quyết. Tuy nhiên, từ thời điểm nghị sỹ trình dự thảo luật đến thời điểm dự thảo luật được Nghị viện thông qua là cả một quá trình gian nan. Ít nhất, dự luật phải trải qua công đoạn nghiên cứu công phu của các Ủy ban có liên quan của Quốc hội.

### **3. Lấy ý kiến về dự án luật**

#### ***3.1. Lấy ý kiến***

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

Ở Canada, 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 ở các 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. 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, chứ không lấy ý kiến toàn bộ dự thảo. Cách thức lấy ý kiến phụ thuộc vào các đối tượng chịu sự tác động của dự luật. 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 không trực tiếp tham vấn công chúng. Công báo Canada là công cụ tham vấn giữa Chính phủ và người dân, công cụ cho phép người dân tham gia và đóng góp ý kiến vào quá trình xây dựng pháp luật.

Đối với nước 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 là khoảng 12 tuần và việc tham vấn được công bố công khai trên trang thông tin điện tử.

### **3.2. Trưng cầu ý dân**

Ở một số quốc gia, trưng cầu ý dân trong hoạt động lập pháp là bắt buộc. Đa phần các quốc gia ghi nhận việc trưng cầu ý dân được thực hiện khi xây dựng và sửa đổi Hiến pháp. Một số quốc gia quy định thủ tục bắt buộc trưng cầu ý dân đối với các dự thảo luật.

Hiến pháp của Pháp quy định, theo đề nghị của Chính phủ, trong khi Nghị viện họp hoặc theo đề nghị chung của hai Viện được công bố trên Công báo, Tổng thống có quyền đưa ra trưng cầu ý kiến nhân dân các dự luật về tổ chức các cơ quan công quyền, các dự luật về cải cách chính sách kinh tế, xã hội hoặc môi trường quốc gia và dịch vụ công cộng hoặc dự luật phê chuẩn điều ước quốc tế không có quy định trái với Hiến pháp nhưng có ảnh hưởng đến hoạt động của các thiết chế nhà nước. Trong trường hợp việc trưng cầu ý kiến nhân dân được tổ chức trên cơ sở đề nghị của Chính phủ, thì Chính phủ phải đưa ra tuyên bố trước hai Viện để tiến hành thảo luận. Việc trưng cầu ý dân đối với dự luật có thể được tổ chức theo đề xuất của 1/5 số thành viên của Nghị viện nắm giữ 1/10 số cử tri có tên trong danh sách bầu cử. Nếu kết quả trưng cầu ý kiến nhân dân đồng ý việc thông qua dự thảo luật, thì Tổng thống công bố luật trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày có kết quả trưng cầu ý kiến nhân dân.

Theo quan niệm của nhiều nước, trưng cầu ý dân là quá trình thu thập ý kiến đồng ý hay không đồng ý của cử tri để thông qua một bản Hiến pháp sửa đổi hoặc đề xuất sửa đổi Hiến pháp hoặc thông qua dự luật. Trưng cầu dân ý có thể do cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp hoặc người dân đề xướng. Ở một số

quốc gia, thủ tục đề xướng được quy định trong Hiến pháp, trong khi đó, ở một số quốc gia khác, việc đề xướng trưng cầu ý dân được quy định trong một đạo luật hoặc theo văn bản điều hành của cơ quan hành pháp.

Theo quy định của Hiến pháp của Đức, có thể tiến hành trưng cầu dân ý để bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần một luật hoặc một sắc lệnh có giá trị như luật, nếu có 5 nghìn cử tri hoặc 5 Hội đồng Khu vực yêu cầu. Hiến pháp cũng quy định không thể tiến hành trưng cầu ý dân các đạo luật về thuế, ngân sách, ân xá, hoặc luật phê chuẩn điều ước quốc tế. Mọi công dân có quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử Hạ Nghị viện đều có quyền bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu ý dân.

### **3.3. Điều trần**

Luật ban hành văn bản pháp luật của Bulgari quy định về việc điều trần công khai đối với dự luật. Điều trần công khai được thực hiện thông qua tham khảo ý kiến bằng văn bản, thảo luận, khảo sát và các hình thức thích hợp khác. Ý kiến được trình bày bởi các cá nhân và tổ chức trong vòng 30 ngày, kể từ ngày công bố và phải nêu mục đích đề nghị cụ thể để hoàn thiện các dự thảo luật hoặc các giải pháp có thể khác. Các ý kiến và kiến nghị phải bằng văn bản và có chữ ký của người có liên quan. Cơ quan tổ chức buổi điều trần công khai phải xem xét các ý kiến và đề xuất của các thành viên tham gia buổi điều trần công khai nếu các ý kiến và đề xuất được gửi cho cơ quan đó trong thời hạn và đáp ứng các yêu cầu mà luật quy định. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày kết thúc buổi điều trần công khai, cơ quan đã tổ chức điều trần phải công bố trên trang thông tin điện tử của mình bản tóm tắt các đề xuất được chấp nhận và từ chối.

Ở Mỹ, dự luật được chuyển cho Ủy ban thường trực tương ứng để thẩm tra. Tùy thuộc vào tầm quan trọng của dự thảo luật liên quan đến quyền lợi của nhân dân hay vấn đề nhạy cảm mà Ủy ban có thể tiến hành điều trần công khai để lấy ý kiến tổ chức, cá nhân có liên quan. Cuộc điều trần được tiến hành với sự tham gia của cơ quan hành pháp, nghị sỹ Quốc hội, các học giả nhằm tìm kiếm thông tin về những ưu, nhược điểm của dự luật. Phiên điều trần được các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin công khai, rộng rãi trong phạm vi cả nước. Điều trần là một khâu quan trọng trong quy trình lập pháp ở Mỹ được tiến hành ở giai đoạn ủy ban xem xét dự luật. Tại cuộc họp toàn thể của Ủy ban, các báo cáo sẽ do các tiểu ban trình bày và có thể đề xuất sửa đổi phù hợp đối với dự thảo luật. Ủy ban tiến hành bỏ phiếu về việc dự luật có được tiếp tục xem xét ở Nghị viện hay không.

#### 4. Trình dự luật

Ở nhiều nước, số lượng các dự luật được đệ trình lên Nghị viện mỗi năm thường rất lớn. Do đó, để bảo đảm hiệu quả trong hoạt động của Nghị viện, luật pháp các nước đều có quy định nhằm hạn chế chủ thể có quyền trình dự luật ra trước Nghị viện.

Thủ tục thông thường để trình dự luật bắt đầu bằng việc các chủ thể được trao quyền gửi tới văn phòng Nghị viện hoặc tổng thư ký Nghị viện dự luật kèm theo các tài liệu liên quan đến quá trình xây dựng dự luật. Bên cạnh đó, cũng có những nước như Mỹ, thủ tục trình dự luật của Nghị sỹ lại chỉ đơn giản là việc bỏ dự luật vào một hộp được đặt ở bên cạnh bục phát biểu tại Nghị viện.

Đối với dự luật do Chính phủ trình, thông thường các dự luật này được trình ra Nghị viện thông qua Văn phòng Nghị viện. Để tạo thuận lợi cho quá trình xem xét, thông qua dự luật, Nghị viện một số nước quy định các dự luật của Chính phủ cần phải được gửi kèm theo biên bản thông qua dự luật ở Chính phủ cùng các hồ sơ của dự luật. Hồ sơ của dự luật thường bao gồm các tài liệu phân tích chính sách, các bản ghi nhớ, giải trình, báo cáo thẩm định, ý kiến công chúng, kết quả trưng cầu ý dân v.v...

Đối với dự luật của các Nghị sỹ, thủ tục trình cũng có nhiều nét tương tự. Ở một số nước, dự luật của Nghị sỹ trước khi trình ra Nghị viện cần phải được kiểm tra một số điều kiện cần thiết như số lượng đại biểu ủng hộ dự luật (Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc), nội dung của dự luật có phù hợp với thẩm quyền của Nghị viện hay không, có liên quan đến việc tăng hay giảm ngân sách hay không.

Ở Trung Quốc, trong thời gian Quốc hội không họp thì dự án luật có thể được trình trước đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Sau khi thảo luận về dự án luật tại phiên họp của mình, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định có trình dự án luật ra Quốc hội để thảo luận hay không. Khi thảo luận về dự án luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội tập hợp ý kiến của các đại biểu Quốc hội với nhiều hình thức khác nhau và có phản hồi; các đại biểu Quốc hội có thể được mời tham dự việc nghiên cứu, thẩm tra của các ủy ban chuyên trách và đơn vị giúp việc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Khi quyết định trình dự án luật ra kỳ họp Quốc hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải gửi dự thảo luật cho các đại biểu Quốc hội một tháng trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội.

Về việc trình dự án luật thì quy định của Luật năm 2015 của Việt Nam cũng có nhiều nét tương đồng với quy trình trình dự án luật ở Trung Quốc.

## **5. Thẩm tra dự luật (giai đoạn ủy ban)**

### ***5.1. Vai trò của các Ủy ban của Quốc hội***

Các Ủy ban của Quốc hội (hay các Ủy ban thuộc Nghị viện) được hiểu là một tập hợp các Nghị sỹ được phân công làm một số công việc cụ thể của Quốc hội. Hầu hết các nước quy định chức năng chính của các Ủy ban là thẩm tra dự luật, các báo cáo, chương trình, dự án khác được Quốc hội giao; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban. Những công việc này có thể là những nội dung công việc đơn lẻ, có thời hạn xác định cụ thể hoặc là những công việc kéo dài trong suốt quá trình thực hiện các nhiệm vụ của Nghị viện.

Việc thành lập các Ủy ban được quy định khác nhau tùy vào từng nước. Số lượng các ủy ban ở Nghị viện sẽ được quyết định dựa trên cơ sở cơ cấu, tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội tại các nước đó. Ở Nga, Viện Duma Quốc gia Nga thành lập 28 ủy ban, trong đó có những ủy ban quan trọng như Ủy ban xây dựng pháp luật và cải cách tư pháp - pháp luật. Trong cơ cấu tổ chức của Hạ Nghị viện Nhật Bản, các ủy ban có vai trò quan trọng. Cũng giống như Thượng Nghị viện, hệ thống thường trực của Hạ Nghị viện gồm 17 ủy ban, mỗi ủy ban có từ 20 đến 50 thành viên. Theo quy định, mỗi hạ nghị sỹ phải tham gia ít nhất một ủy ban thường trực của Hạ Nghị viện. Thông thường, các ủy ban của cả 2 viện được thành lập tương ứng với các lĩnh vực do Chính phủ phụ trách. Tại Thụy Điển, cơ cấu tổ chức của Quốc hội có 16 ủy ban chuyên trách, trong đó, Ủy ban về Hiến pháp và Ủy ban về tài chính là quan trọng nhất. Theo quy định, số lượng thành viên của mỗi ủy ban là số lẻ và không ít hơn 15 người.

Ở Mỹ, để đảm nhiệm khối lượng công việc lớn, phức tạp, Nghị viện phân chia nhiệm vụ cho các ủy ban. Thượng Nghị viện và Hạ Nghị viện đều có hệ thống các ủy ban riêng. Các ủy ban hoạt động theo quy chế tổ chức và hoạt động riêng của mình. Về cơ cấu tổ chức, Nghị viện Mỹ thành lập 3 loại ủy ban: (1) Ủy ban thường trực là ủy ban được thành lập trong suốt nhiệm kỳ của Nghị viện. Các ủy ban thường trực có nhiệm vụ thẩm tra các dự luật. Ngoài ra, Ủy ban này còn có quyền giám sát hoạt động của các cơ quan, các chương trình,

dự án; (2) Ủy ban đặc biệt được Nghị viện thành lập nhằm thực hiện những nhiệm vụ nhất định như tiến hành điều tra, nghiên cứu. Ủy ban đặc biệt có thể tồn tại lâu dài hoặc tạm thời; (3) Ủy ban hỗn hợp là ủy ban được thành lập gồm thành viên của cả 2 viện nhằm giải quyết những bất đồng giữa Thượng Nghị viện và Hạ Nghị viện trong quá trình xem xét, giải quyết một vấn đề cụ thể của Nghị viện.

Ở Trung Quốc có các ủy ban chuyên trách và cơ quan chức năng của Quốc hội. Quốc hội thành lập các ủy ban chuyên trách như Ủy ban dân tộc, Ủy ban pháp luật, Ủy ban kinh tế tài chính, Ủy ban Y tế, Văn hoá, Khoa học và Giáo dục, Ủy ban đối ngoại, Ủy ban Hoa kiều và các ủy ban cần thiết khác. Trong thời gian Quốc hội không họp, các ủy ban chuyên trách chịu sự lãnh đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Việc thành lập các ủy ban trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội xuất phát từ mục đích cơ bản là nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Lý do: Quốc hội là một diễn đàn lớn để xem xét các vấn đề mang tính chi tiết và kỹ thuật như xem xét các dự luật - là công việc cần rất nhiều thời gian, công sức. Việc phân chia công việc của Quốc hội trong xem xét, thẩm tra các dự luật cho các ủy ban sẽ giúp cho công việc của Quốc hội được chia nhỏ thành các nội dung cụ thể và có thể được tiến hành song song với nhau. Cách làm này tiết kiệm tối đa thời gian làm việc của Quốc hội, nhất là trong điều kiện thời gian hoạt động của Quốc hội luôn bị hạn chế.

Tổ chức Quốc hội thành các ủy ban còn giúp cho các Nghị sỹ phát huy khả năng chuyên môn của mình, có điều kiện đi sâu vào những vấn đề mình quan tâm, đồng thời có điều kiện theo dõi tốt hơn hoạt động của các bộ, ngành thuộc nhánh hành pháp trong lĩnh vực mình phụ trách. Ngoài ra, cơ chế hoạt động theo các ủy ban còn làm tăng tính chắc chắn cho các quyết định của Quốc hội trên cơ sở các thông tin do hệ thống ủy ban cung cấp.

## ***5.2. Thẩm tra của các ủy ban***

Nhiều nước trên thế giới, thẩm tra là quy trình bắt buộc được các ủy ban của Quốc hội thực hiện khi các dự luật trình Quốc hội. Các quốc gia đều cho rằng, giai đoạn ủy ban là giai đoạn quan trọng của quy trình lập pháp, theo đó, các dự luật phải được xem xét, thảo luận kỹ lưỡng bởi cơ quan chủ trì thẩm tra. Giai đoạn thẩm tra ở nhiều nước được thực hiện trong một khoảng thời gian tương đối dài. Một số nước còn tổ chức các phiên điều trần, trưng cầu ý dân và tiến

hành nhiều hoạt động tham vấn ý kiến. Thậm chí, có nước còn mời đối tượng chịu sự tác động trực tiếp đến để nghe ý kiến của họ về dự luật.

Ở Úc, dự luật được chuyển đến các ủy ban để xem xét và đưa ra các báo cáo tham vấn. Việc xem xét dự luật tại các ủy ban thường đi sâu vào chi tiết của dự luật, là những công việc khó có thể thực hiện có hiệu quả tại phiên họp toàn thể của Hạ Nghị viện. Các ủy ban có thể tiến hành các thủ tục đặc biệt để xem xét dự luật như tiến hành các phiên điều trần để thu thập thông tin, số liệu, lấy ý kiến của các chuyên gia hoặc các nhóm lợi ích... Mặc dù vậy, các ủy ban của Hạ Nghị viện Úc cũng chỉ đưa ra các báo cáo có tính chất tham vấn mà không được quyền chỉnh sửa các dự luật.

Ở Đức, Điều 43 Hiến pháp quy định về quyền yêu cầu có mặt, quyền tiếp cận và quyền trình bày, theo đó, Hạ Nghị viện và các ủy ban của Hạ Nghị viện có thể yêu cầu sự hiện diện của bất kỳ thành viên nào của Chính phủ Liên bang. Các thành viên của Thượng Nghị viện và của Chính phủ Liên bang cũng như các đại diện của họ có thể tham dự tất cả các phiên họp của Hạ Nghị viện và các phiên họp của các ủy ban của Hạ Nghị viện. Họ có quyền trình bày vào bất kỳ lúc nào.

Việc xem xét dự luật ở các ủy ban thường được thực hiện như sau: dự luật có nội dung thuộc phạm vi thẩm quyền của ủy ban nào thì sẽ được chuyển tới ủy ban đó. Nếu dự luật có nội dung thuộc phạm vi thẩm quyền của nhiều ủy ban khác nhau thì dự luật được gửi đến các ủy ban có liên quan. Tùy thuộc quy trình lập pháp của từng nước, dự luật có thể được xem xét trước ở một ủy ban rồi chuyển sang xem xét tiếp ở ủy ban khác; hoặc dự luật được xem xét đồng thời ở mỗi ủy ban về nội dung có liên quan đến thẩm quyền của ủy ban đó. Ở một số nước, khi xem xét dự luật, ủy ban chủ trì thẩm tra có thể mời các ủy ban có liên quan tham dự phiên thẩm tra. Hồ sơ thẩm tra dự luật thường được gửi cho các ủy ban có liên quan xem xét trước khi tiến hành phiên thẩm tra. Đối các dự luật có nội dung phức tạp, một số nước cho phép thành lập Ủy ban lâm thời hoặc Ủy ban đặc biệt để thẩm tra. Thành phần của Ủy ban lâm thời hoặc Ủy ban đặc biệt là đại diện các ủy ban có liên quan, các nghị sỹ không thuộc ủy ban nào. Ngoài ra, một số nước còn cho phép mời các chuyên gia, nhà khoa học tham gia thẩm tra dự luật.

Việc xem xét dự luật ở các ủy ban có vai trò rất quan trọng. Tại các ủy ban, dự luật sẽ được xem xét một cách chi tiết (cả nội dung và kỹ thuật soạn thảo). Đặc biệt, ở một số nước như Ý, Tây ban nha... các ủy ban được trao nhiều quyền

trong giai đoạn xem xét dự luật. Cơ quan, đại biểu Quốc hội trình dự luật có thể được mời dự các phiên họp của ủy ban và có thể bị chất vấn. Các ủy ban có thể mời chuyên gia cho ý kiến. Sau khi xem xét, ủy ban sẽ chuẩn bị báo cáo trình ra Nghị viện, trong đó nêu quan điểm của thành viên ủy ban, các đề xuất về việc sửa đổi dự luật.

Việc xem xét dự luật tại các ủy ban của Nghị viện nhằm mục đích kiểm tra một cách cụ thể về từng điều luật theo thứ tự để có thể có những 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 những vấn đề chuyên sâu về 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.

Thông thường, giai đoạn xem xét dự luật tại ủy ban được thực hiện với các bước cơ bản sau:

*Bước 1:* Ủy ban tiến hành các hoạt động nhằm nghiên cứu, tìm hiểu thông tin về dự luật. Chẳng hạn như tại Mỹ, các Ủy ban của Hạ Nghị viện thường tìm kiếm thông tin về dự luật trước hết từ các bộ, ngành có liên quan, đồng thời gửi dự luật cho Văn phòng kiểm toán của Nghị viện kèm theo yêu cầu cơ quan này phải có một báo cáo chính thức về sự cần thiết và các yêu cầu đối với việc ban hành đạo luật đó. Ở Canada, ủy ban có thể dựa vào nội dung của dự luật để tiến hành các cuộc điều trần, thu thập chứng cứ, mời nhân chứng đến để trình bày; khi đó, các bộ trưởng, các chuyên gia, đại diện công chúng có mặt với tư cách là nhân chứng tham gia điều trần trước ủy ban. Các cuộc điều trần cũng được ủy ban hoặc các tiểu ban thuộc ủy ban của Hạ Nghị viện Mỹ tiến hành với các dự luật quan trọng để người ủng hộ hay phản đối dự luật đó trình bày quan điểm của mình. Sau khi đã hoàn tất các phiên điều trần, tiểu ban thường tổ chức phiên họp đánh giá để xem xét, đánh giá về dự luật. Tại phiên họp đánh giá, quan điểm của cả hai phía được đưa ra nghiên cứu một cách chi tiết và khi kết thúc thảo luận, tiểu ban sẽ biểu quyết để quyết định ủng hộ hoàn toàn; ủng hộ với điều kiện cần có sửa đổi, bổ sung đối với dự luật; hay không tán thành với dự luật.

Thông thường, trong quá trình xem xét dự luật tại ủy ban, các thành viên ủy ban cũng sẽ lắng nghe ý kiến đóng góp của công chúng về dự luật để đưa ra

sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với dự luật. Các tổ chức có lợi ích liên quan, công dân có thể tác động đến quá trình xem xét dự luật của các ủy ban thông qua các phương tiện thông tin đại chúng hoặc yêu cầu có một cuộc phỏng vấn với thành viên ủy ban đang xem xét, thẩm tra dự luật... Bằng các cách này, họ có thể đưa ra quan điểm tranh luận, bày tỏ sự phản đối hoặc đề nghị sửa đổi, bổ sung đối với dự thảo luật.

*Bước 2:* Ủy ban xem xét, thảo luận về các nội dung cụ thể của dự luật. Ở Mỹ, tại các phiên họp toàn thể của ủy ban, các tiểu ban có thể trình báo cáo của mình về các dự luật. Các dự luật được đọc theo từng phần để tập thể ủy ban thảo luận về các điểm cần sửa đổi, các thành viên ủy ban có thể đề xuất những sửa đổi phù hợp.

Ở Thụy Điển, việc xem xét dự luật ở giai đoạn ủy ban được thực hiện thông qua các phiên họp của ủy ban. Tại các phiên họp này, ủy ban thường mời các chuyên gia và các đại diện của các tổ chức khác nhau tham dự để thu nhận thêm thông tin và tiếp thu ý kiến. Những phiên họp này được mở công khai cho công chúng và các cơ quan thông tin của Nghị viện tham dự. Tại các phiên họp này, các Nghị sỹ thảo luận về những vấn đề của dự luật mà họ quan tâm. Thụy điển cũng cho phép thành lập Ủy ban hỗn hợp gồm đại diện các ủy ban để cùng xem xét, thẩm tra dự luật. Luật tổ chức Quốc hội Thụy điển quy định Ủy ban Tài chính được tạo điều kiện để phát biểu ý kiến của mình trước ủy ban thẩm tra nếu dự luật ảnh hưởng lớn đến khoản thu chi của ngân sách nhà nước. Trong quá trình thảo luận ở ủy ban, các cơ quan của Chính phủ có trách nhiệm cung cấp mọi thông tin và trình bày quan điểm của mình.

Các cuộc thảo luận về dự luật tại các ủy ban của Duma quốc gia Nga được tiến hành công khai và đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng. Các cuộc thảo luận của ủy ban có sự tham gia của Chính phủ, các cơ quan, tổ chức có liên quan mà dự luật được gửi đến để lấy ý kiến. Báo cáo thẩm tra phải trả lời được các câu hỏi sau: (1) Dự luật có phù hợp với Hiến pháp, các văn bản pháp luật hiện hành không; (2) Cơ cấu dự luật có phù hợp không, có mâu thuẫn giữa các điều luật không, nếu có thì Báo cáo thẩm tra phải đề xuất biện pháp xử lý; (3) Danh mục các văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực, cần sửa đổi, bổ sung.

Ở Pháp, khi trình ra Nghị viện, dự luật sẽ được một ủy ban thẩm tra, trừ khi một ủy ban đặc biệt được thành lập<sup>3</sup>. Việc gửi dự thảo đến ủy ban nào trong số

---

<sup>3</sup> Là một ủy ban đặc biệt được thành lập để thẩm tra một dự án luật. Việc thẩm tra được thực hiện bởi một trong 8 ủy ban thường trực của Hạ nghị viện (7 ủy ban ở Thượng nghị viện).

các ủy ban thường trực của Nghị viện do Chủ tịch Nghị viện quyết định căn cứ vào thẩm quyền của các ủy ban được quy định trong Nội quy của Nghị viện. Một hoặc nhiều ủy ban khác có thể được tham vấn. Ủy ban chủ trì thẩm tra dự thảo văn bản (gọi là ủy ban chủ trì về mặt nội dung) chỉ định trong số các thành viên của ủy ban một báo cáo viên chịu trách nhiệm trình bày báo cáo, thay mặt cho ủy ban, báo cáo này cũng sẽ được in, cung cấp và chuẩn bị bản điện tử. Đặc biệt, báo cáo viên cũng sẽ nghe ý kiến của các đại diện của các tổ chức khác nhau (đoàn thể, hiệp hội .v.v...) liên quan đến nội dung dự luật mà báo cáo viên phụ trách.

Ở Nhật Bản, sau khi trình, dự luật được chuyển tiếp sang giai đoạn xem xét tại ủy ban. Chủ tịch Nghị viện dựa vào nội dung để chuyển dự luật đến ủy ban tương ứng. Các ủy ban của Nghị viện thẩm tra chi tiết các dự luật. Giai đoạn ủy ban ở Nhật Bản thường kéo dài hơn rất nhiều so với giai đoạn xem xét tại phiên họp toàn thể. Có thể thấy rằng số phận của dự luật được dự đoán trước ngay từ giai đoạn xem xét ở ủy ban. Về nguyên tắc, quá trình thảo luận tại phiên họp toàn thể về dự luật không bắt buộc phải theo ý kiến của ủy ban, nhưng do quá trình thẩm tra được tiến hành công phu, có sự tham gia của các chuyên gia nên ý kiến của ủy ban thường được chấp nhận. Trong quá trình thảo luận, thành viên ủy ban được tự do đặt câu hỏi về quan điểm và nội dung cần xem xét. Số lần phát biểu của thành viên ủy ban không hạn chế. Các nghị sỹ cũng có quyền tự do đưa ra các giải pháp sửa đổi, bổ sung đối với dự luật. Để bảo đảm chất lượng, ủy ban cũng có thể tổ chức các phiên điều trần để nghe ý kiến của những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến dự luật. Quá trình thảo luận cho đến khi biểu quyết phải được ghi thành biên bản.

*Bước 3:* Ủy ban biểu quyết thông qua báo cáo của ủy ban về dự luật hoặc biểu quyết để quyết định nội dung của báo cáo mà toàn thể ủy ban sẽ trình Nghị viện. Thông thường, ở các nước theo chính thể đại nghị như Canada hoặc hỗn hợp như Pháp, ủy ban không có quyền bác bỏ các dự luật do Chính phủ trình, mà chỉ thể hiện ý kiến của mình về dự luật để trình ra Nghị viện xem xét, quyết định. Tuy nhiên, ở Mỹ, ủy ban có thẩm quyền rất lớn. Ủy ban có quyền biểu quyết về dự luật trước khi trình ra Nghị viện. Trường hợp ủy ban biểu quyết tán thành dự luật, ủy ban có thể trình Hạ Nghị viện dự luật mà không có sửa chữa nào, hay trình báo cáo về dự luật gốc cùng với một bản sửa đổi có tính chất như một bản thay thế, bao gồm tất cả những điểm sửa đổi đã được ủy ban thông qua trước đó, hay có thể trình một dự luật mới đã bao hàm tất cả những sửa đổi đã được ủy ban thông qua. Trong trường hợp này, các tài liệu về quá

trình soạn thảo dự luật cũng được trình ra Nghị viện để Nghị viện có thể tìm hiểu đầy đủ về mối quan hệ giữa dự thảo luật mới và dự thảo luật cũ.

Ở Nhật Bản, sau khi hoàn thành việc xem xét dự luật, công việc tiếp theo của ủy ban là báo cáo kết quả thảo luận trước Nghị viện. Các báo cáo của ủy ban phải được chuẩn bị bằng văn bản, giải thích ngắn gọn lý do ủy ban đưa ra quyết định. Trong quá trình thảo luận của ủy ban có sự tham gia của Chính phủ thì quan điểm của Chính phủ về dự luật phải được đưa vào báo cáo của ủy ban. Nhật Bản cũng cho phép nghị sỹ khi không nhất trí với báo cáo của ủy ban có quyền trình bày ý kiến trước Nghị viện.

Ở Uganda, theo quy định, dự luật sẽ chịu sự xem xét chi tiết theo từng điều khoản tại các ủy ban của Nghị viện. Giai đoạn ủy ban được coi là quan trọng nhất trong quy trình lập pháp ở Uganda. Sau khi được trình ở lần đọc thứ nhất, dự luật được chuyển đến ủy ban thích hợp để ủy ban đó xem xét, thẩm tra, ra báo cáo nêu quan điểm và kiến nghị của ủy ban về dự luật. Các ủy ban thuộc Nghị viện Uganda đã từng bác bỏ nhiều dự luật mà hành pháp rất quan tâm và buộc cơ quan trình dự luật phải sửa đổi. Uganda cho rằng cần 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.

Ở Trung Quốc, Đoàn đại biểu Quốc hội hoặc nhóm gồm ít nhất 30 đại biểu Quốc hội có thể trình Quốc hội dự luật. Đoàn Chủ tịch phải quyết định việc đưa dự luật vào chương trình kỳ họp hoặc trước khi quyết định có thể chuyển dự luật đến một ủy ban chuyên trách có liên quan của Quốc hội để thảo luận và cho ý kiến có đưa hoặc không đưa dự luật đó vào chương trình kỳ họp Quốc hội. Khi tổ chức họp để thảo luận về dự luật, Ủy ban chuyên trách có thể mời cơ quan trình dự luật tham dự và phát biểu ý kiến. Trong thời gian Quốc hội không họp thì dự luật có thể được trình trước đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Sau khi thảo luận về dự luật tại phiên họp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định có trình dự luật ra Quốc hội để thảo luận hay không và Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc cơ quan trình dự luật sẽ thuyết trình về dự luật tại phiên họp toàn thể của kỳ họp Quốc hội. Khi thảo luận về dự luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội tập hợp ý kiến của các đại biểu Quốc hội với nhiều hình thức khác nhau và có phản hồi; các đại biểu Quốc hội có thể được mời tham dự việc nghiên cứu, thẩm tra của các ủy ban chuyên trách và đơn vị giúp việc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Có thể thấy rằng, cuối thế kỷ 20, ủy ban với tư cách là một bộ phận trong cơ quan lập pháp, đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc thực hiện các chức năng của cơ quan lập pháp. Tuy cơ quan lập pháp hình thành trong lịch sử khá lâu, nhưng sự phát triển của các ủy ban trong các cơ quan lập pháp trên thế giới chỉ thực sự mạnh vào cuối thế kỷ 20. Từ thực tiễn của các cơ quan lập pháp, từ lịch sử phát triển của các ủy ban trong cơ quan lập pháp và nhằm đáp ứng nhu cầu kiểm soát hành pháp cũng như nhu cầu lập pháp hiện nay trên thế giới, đã và đang có xu hướng gia tăng vai trò và hoạt động thường xuyên của cơ quan lập pháp, kéo theo việc gia tăng số lượng nhân viên giúp việc cho các ủy ban và đại biểu Quốc hội, gia tăng việc thành lập các tiểu ban hoặc ủy ban lâm thời, gia tăng tính công khai và minh bạch trong hoạt động thẩm tra của các ủy ban.

Vai trò của các ủy ban trong Nghị viện đối với quy trình lập pháp của các nước cũng có nhiều điểm khác nhau. Ở những nước có hệ thống ủy ban mạnh như ở Mỹ, Nhật thì thẩm quyền của ủy ban rất lớn. Ủy ban có thể dựa vào nội dung của dự luật để tiến hành các cuộc điều trần, thu thập chứng cứ, mời nhân chứng v.v... Việc tổ chức những phiên điều trần công khai có mục đích cung cấp cho Nghị viện những kinh nghiệm thực tế, tạo ra một diễn đàn để trao đổi quan điểm, thông qua đó tuyên truyền đến nhân dân chính sách, pháp luật, làm tăng sự tin tưởng của công chúng vào một quy trình làm việc minh bạch của Nghị viện.

## **6. Xem xét, thông qua dự luật**

### ***6.1. Quy trình xem xét, thông qua dự luật***

Tại Nghị viện hoặc Quốc hội của nhiều nước trên thế giới, quá trình thảo luận và thông qua dự luật được thực hiện theo những cách khác nhau. Dự luật có thể được thông qua theo quy trình 1, 2 hoặc 3 phiên họp hay còn gọi là 3 lần đọc (reading). Theo thống kê của Liên minh Nghị viện thế giới thì có 35 nước thông qua luật theo quy trình 3 phiên họp. Một số điểm chính của quy trình này ở một số nước có thể được tóm tắt như sau:

- *Lần đọc thứ nhất*: được tiến hành với mục đích đơn giản là để giới thiệu và đưa một dự luật vào quy trình xem xét. Thông thường lần đọc này mang tính hình thức và không dẫn đến một sự tranh luận hoặc sửa đổi nào. Sau lần đọc này, dự thảo luật được chính thức in và phổ biến cho công chúng.

- *Lần đọc thứ hai*: được thực hiện với mục đích trình Nghị viện xem xét, thảo luận về những nguyên tắc cơ bản của dự luật và sau đó chuyển đến

các ủy ban có liên quan để xem xét kỹ về mặt nội dung. Đây là một giai đoạn có ý nghĩa quan trọng trong quy trình thảo luận, thông qua luật. Thủ tục đọc lần thứ hai sẽ được mở đầu bằng việc Chính phủ (có thể Bộ trưởng của bộ chủ trì soạn thảo luật thay mặt Chính phủ) hoặc cơ quan, tổ chức có quyền trình dự luật trình bày trước Nghị viện về những nguyên tắc chính và những nội dung cơ bản của dự luật. Trên cơ sở báo cáo của cơ quan trình dự luật, Nghị viện sẽ chỉ thảo luận những vấn đề thuộc về chính sách, những nội dung chính của dự luật, mà không thảo luận chi tiết về câu chữ hoặc các nội dung quá cụ thể. Chính ở giai đoạn này, Nghị viện quyết định về nội dung chính sách của dự luật. Những quyết định này, về nguyên tắc, sẽ không được xem lại ở các giai đoạn sau nhằm tránh việc thảo luận đi, thảo luận lại. Quy định như vậy sẽ tạo ra tính thống nhất trong các lần thảo luận, bảo đảm tính hiệu quả trong việc thảo luận, thông qua luật. Sau khi thảo luận, Nghị viện có thể sẽ có những quyết định khác nhau đối với dự luật: chuyển dự luật đến các ủy ban của Nghị viện để xem xét; bác bỏ dự luật; hoặc tạm hoãn xem xét dự luật trong một thời gian nhất định – thực chất là giải pháp để Nghị viện từ chối xem xét dự luật. Việc xem xét dự luật ở các ủy ban có vai trò rất quan trọng vì dự luật sẽ được xem xét một cách chi tiết, kể cả về kỹ thuật soạn thảo và ý kiến của ủy ban tuy không mang tính bắt buộc nhưng là cơ sở để Nghị viện xem xét dự luật.

- Lần đọc thứ ba và thông qua: là giai đoạn Nghị viện xem xét lần cuối trước khi thông qua. Lần đọc này có nhiều điểm giống với lần đọc thứ hai, tuy nhiên những sửa đổi trong lần đọc thứ ba này không được trái với các nội dung có tính nguyên tắc của dự luật đã được thông qua tại lần đọc thứ hai. Trong lần đọc thứ ba, dự luật có thể được đưa ra để biểu quyết thông qua hoặc được gửi trả lại cho ủy ban.

Giai đoạn thảo luận tại phiên họp toàn thể trong lần đọc thứ ba có vị trí khá quan trọng trong quy trình lập pháp của một số nước. Mục đích của giai đoạn này chủ yếu là giới thiệu để các thành viên không thuộc ủy ban có thẩm quyền thẩm tra dự luật có điều kiện tìm hiểu về quá trình thẩm tra của ủy ban và tạo điều kiện cho các thành viên này đề xuất các sửa đổi đối với dự thảo luật. Để tiết kiệm thời gian và tránh những trùng lặp không đáng có, trong phiên họp xem xét các báo cáo của ủy ban sẽ không nhắc lại ý kiến của các nghị sỹ đã ủng hộ dự luật.

Sau khi xem xét xong dự luật, Nghị viện sẽ biểu quyết thông qua dự luật. Một số nước như Ý, Tây Ban Nha, Philippines... quy định nguyên tắc là các

dự luật phải xem xét thông qua theo từng điều. Một số nước khác, việc biểu quyết thông qua có thể được thực hiện bằng cách biểu quyết thông qua một hoặc nhiều chương có nội dung gần với nhau. Tuy nhiên, trong quy trình lập pháp của nhiều nước, thủ tục biểu quyết thông qua này mang nhiều tính hình thức vì trước đó mọi ý kiến của Nghị viện đã được tiếp thu và thể hiện vào dự luật và đến lúc dự luật được đưa ra biểu quyết thì nó hầu như đã thu nhận được sự đồng thuận của Nghị viện.

## **6.2. Trách nhiệm của các cơ quan trong việc chỉnh sửa dự luật**

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 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. Như vậy, hiện nay không có một mẫu số chung cho việc quy định trách nhiệm của cơ quan trình hay của các ủy ban của Quốc hội chủ trì trong việc chỉnh lý dự luật. Tuy nhiên, thực tế cho thấy thông thường báo cáo của ủy ban là cơ sở để Nghị viện tiến hành thảo luận khi thông qua dự luật. Ở một số nước như Cu ba, Đan Mạch, Ấn Độ..., các dự thảo ban đầu lại được xem là cơ sở thảo luận chính, còn các báo cáo của ủy ban chỉ là những kiến nghị về các vấn đề cần sửa đổi.

Theo quy trình lập pháp ở Pháp, mỗi văn bản đều phải thực hiện thủ tục trao đổi qua lại giữa Hạ nghị viện và Thượng nghị viện (hay còn gọi lại thủ tục "con thoi"), nơi diễn ra các thảo luận về các điều khoản còn chưa được thông qua về cùng một nội dung, cùng các thuật ngữ giữa 2 viện. Tinh thần chung là tìm kiếm sự đồng thuận giữa hai viện. Nếu việc trao đổi qua lại không dẫn đến việc thông qua một văn bản chung của hai viện hoặc nếu mất quá nhiều thời gian, Chính phủ có thể quyết định sử dụng một thủ tục thỏa hiệp bằng cách triệu tập một ủy ban hỗn hợp gồm bảy thành viên của mỗi viện (14 người). Ủy ban hỗn hợp có trách nhiệm soạn thảo một văn bản thỏa hiệp mà Chính phủ có thể trình cả hai viện. Trong trường hợp thủ tục thỏa hiệp thất bại, Chính phủ thường sử dụng khả năng nói lời cuối cùng trước Nghị viện.

Trách nhiệm của cơ quan trình ở Pháp cho phép, nếu Chính phủ có yêu cầu, Hạ Nghị viện hoặc Thượng Nghị viện sẽ tiến hành một lần biểu quyết duy nhất về một phần hoặc toàn bộ nội dung dự thảo luật đưa ra thảo luận trên cơ sở chỉ giữ lại những sửa đổi, bổ sung được Chính phủ đề xuất hoặc chấp nhận. Trong trường hợp do có ý kiến khác nhau giữa Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện mà sau hai lần xem xét, thảo luận tại mỗi Viện, dự luật vẫn không được thông

qua hoặc trong trường hợp mỗi Viện mới xem xét một lần mà Chính phủ tuyên bố tính cấp thiết phải ban hành dự luật đó, thì Thủ tướng có quyền đề nghị một Ủy ban hỗn hợp có thành phần ở Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện ngang nhau chịu trách nhiệm soạn thảo, đề xuất một văn bản về các quy định vẫn còn có ý kiến khác nhau. Văn bản do Ủy ban hỗn hợp soạn thảo có thể được Chính phủ trình hai Viện phê duyệt. Mọi sửa đổi, bổ sung đều không được chấp nhận trừ trường hợp có sự đồng ý của Chính phủ. Nếu Ủy ban hỗn hợp không đạt tới việc thông qua một văn bản chung hoặc nếu văn bản được thông qua không phù hợp với các điều kiện quy định nêu trên, thì sau khi văn bản đã được Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện xem xét, thảo luận lại một lần nữa, Chính phủ có quyền yêu cầu Hạ Nghị viện đưa ra quyết định cuối cùng. Trong trường hợp này, Hạ Nghị viện có thể sử dụng văn bản do Ủy ban hỗn hợp soạn thảo hoặc văn bản cuối cùng mà mình đã bỏ phiếu biểu quyết trên cơ sở thêm vào, nếu cần, các nội dung sửa đổi, bổ sung đã được Thượng Nghị viện thông qua. Ở Pháp, các ủy ban có thể tiến hành phiên điều trần trước khi tiến hành thẩm tra một văn bản. Cuối cùng, Ủy ban chủ trì về nội dung sẽ thông qua một báo cáo có ý kiến kết luận của ủy ban. Kể từ ngày sửa đổi Hiến pháp ngày 23 tháng 7 năm 2008, các cuộc thảo luận trong phiên họp đã tập trung (trừ các dự luật sửa đổi Hiến pháp, dự luật tài chính và dự luật về tài trợ cho trật tự, an toàn xã hội), trên văn bản được thông qua bởi ủy ban và không phải trên văn bản đầu tiên (văn bản Chính phủ trình). Theo đó, ủy ban có thể: đề xuất một bản dự thảo mới, có kết hợp với nội dung sửa đổi của các nghị viên hoặc Chính phủ mà các nội dung này đã được ủy ban chấp thuận; Thông qua dự án luật như bản đã được trình; Bác bỏ văn bản. Nếu ủy ban không trình một văn bản thì sẽ tiến hành thảo luận tại phiên họp trên văn bản Chính phủ trình.

Ở Pháp, trong quá trình xây dựng và ban hành luật, khi một đề xuất sửa đổi, bổ sung do thành viên Nghị viện đưa ra không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật hoặc trái với các quy định về ủy quyền tại Điều 38, Chính phủ hoặc Chủ tịch của Viện được đệ trình có thể không chấp nhận đề xuất sửa đổi, bổ sung đó. Việc thảo luận các dự luật tại phiên họp toàn thể sẽ được tiến hành trên cơ sở dự thảo của ủy ban thuộc Nghị viện mà dự luật được chuyển đến hoặc trong trường hợp khác thì trên cơ sở dự thảo gốc được trình lên Nghị viện. Trong tất cả các trường hợp, các phiên thảo luận về dự án sửa đổi Hiến pháp, về dự luật tài chính và dự luật về nguồn tài chính của quỹ bảo hiểm xã hội tại phiên họp toàn thể phải được tiến hành trên cơ sở dự thảo do Chính phủ trình trong lần đọc thứ nhất tại Viện mà dự án được trình đầu tiên, và trên cơ sở dự thảo của

Viện này trong các lần đọc tiếp theo. Theo đề nghị của Chính phủ hoặc Viện mà dự luật đó được trình, các dự luật do Chính phủ hoặc cá nhân các nghị sỹ trình sẽ được chuyển đến xem xét tại một ủy ban được thành lập riêng cho việc xem xét dự luật đó. Thành viên Nghị viện và Chính phủ có quyền đưa ra các sửa đổi, bổ sung. Quyền này có thể được thực hiện tại phiên họp toàn thể hoặc tại ủy ban theo các quy định tại Nội quy của các Viện, phù hợp với khuôn khổ do một đạo luật về tổ chức quy định. Khi cuộc tranh luận bắt đầu, Chính phủ có thể phản đối việc xem xét bất kỳ các sửa đổi nào mà trước đó chưa được chuyển đến xem xét tại ủy ban.

Ở Úc, theo quy định thì cơ quan trình có trách nhiệm theo đuổi đến cùng dự án luật đã trình Nghị viện. Khi dự án được Chính phủ trình lên Thượng nghị viện hoặc Hạ nghị viện, ngay từ lần đọc đầu tiên trở đi, vai trò của Bộ trưởng Bộ chủ trì soạn thảo rất quan trọng trong việc trình bày về mục đích, nguyên tắc của dự thảo. Trong các lần xem xét của Nghị viện, kể cả khi các ủy ban của Nghị viện xem xét chuyên sâu thì mỗi khi có vấn đề gì liên quan đến dự án luật, các ủy ban đều phải mời Bộ trưởng Bộ chủ trì soạn thảo giải trình, trao đổi và có ý kiến đối với các vấn đề ủy ban hoặc hai viện đưa ra. Thượng nghị viện coi việc xem xét, thông qua các dự án luật như là biện pháp giám sát bổ sung đối với Chính phủ. Thượng nghị viện có thể buộc Chính phủ chịu trách nhiệm về hành động của mình bằng cách xem xét các dự án luật về tài chính của Chính phủ, đặc biệt Thượng nghị viện có thể phủ quyết dự luật phân bổ ngân sách hằng năm của Chính phủ. Ủy ban Giám sát dự luật xem xét các dự án luật trình lên Thượng nghị viện để bảo đảm rằng các dự án luật phù hợp với hệ thống pháp luật hiện tại và không ảnh hưởng quá mức cho phép đến các quyền và tự do cơ bản của công dân. Trong khi đó, các ủy ban có liên quan khác của Thượng nghị viện cũng xem xét dự án luật và bảo đảm rằng tất cả những quy định của dự án luật là phù hợp. Các ủy ban sẽ thông báo với Thượng nghị viện và có thể đưa vấn đề ra tranh luận với các Bộ trưởng có liên quan tại cuộc họp của ủy ban. Nhiệm vụ của ủy ban không phải là bình luận hay đưa ra các báo cáo thẩm tra về những vấn đề cụ thể của dự luật mà là nêu lên các vấn đề để Thượng nghị viện thảo luận. Các thượng nghị sỹ cũng thường dựa vào những vấn đề do các ủy ban nêu ra để kiến nghị phương án sửa đổi đối với các dự án luật.

Ở Uganda, Văn phòng cố vấn Nghị viện thuộc Bộ Tư pháp<sup>4</sup> này 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. Có ý kiến phản đối cách làm này vì cho rằng vi phạm nguyên tắc phân chia quyền lực. Văn phòng này chịu sự kiểm soát của hành pháp mà lại tham gia vào một công đoạn ở cơ quan lập pháp. Ngược lại, những người ủng hộ sự tham gia của Văn phòng cố vấn Nghị viện vào giai đoạn ủy ban lập luận, các chuyên gia soạn thảo của Văn phòng này là những người hiểu rõ nhất về dự luật, cho nên họ có thể tư vấn cần sửa đổi thế nào cho tốt nhất, thông báo cho các nghị sỹ biết những đề xuất sửa đổi đó có thể ảnh hưởng thế nào đến dự luật.

Quy trình chỉnh lý dự luật ở Nhật Bản có một số điểm khác biệt. Ở Nhật Bản, một trong những nhiệm vụ quan trọng của các Cục Pháp chế Nội các là chỉnh sửa các dự luật của Nội các, của Thượng Nghị viện hoặc Hạ Nghị viện đang trong quá trình xem xét. Thủ tục chỉnh sửa một dự luật theo yêu cầu của một Nghị sỹ về cơ bản cũng giống như thủ tục soạn thảo một dự luật do Nghị sỹ trình. Tuy nhiên, dự thảo luật đã chỉnh lý sẽ được trình dưới hình thức kiến nghị ngay trước khi bỏ phiếu dự luật. Do đó, dự luật chỉnh sửa không phải trải qua thủ tục thông qua ở đảng chính trị của Nghị sỹ nêu sáng kiến lập pháp. Một dự luật thường có vài đề nghị chỉnh sửa của các Nghị sỹ thuộc hai đảng chính trị trở lên. Những yêu cầu này thường được đưa ra dồn dập trong một khoảng thời gian rất ngắn trước khi dự luật được đưa ra bỏ phiếu.

Ở Đức, các thành viên của Thượng nghị viện và của Chính phủ Liên bang cũng như các đại diện của họ có thể tham dự tất cả các phiên họp của Hạ Nghị viện và các phiên họp của ủy ban thuộc Hạ nghị viện. Họ có quyền trình bày vào bất kỳ lúc nào. Các luật liên bang do Hạ nghị viện thông qua. Sau khi thông qua, Chủ tịch Hạ nghị viện sẽ nhanh chóng trình lên Thượng nghị viện. Trong thời hạn 3 tuần sau khi nhận được dự luật đã được Hạ nghị viện thông qua, Thượng Nghị viện có quyền yêu cầu triệu tập một ủy ban để xem xét về dự luật, bao gồm các thành viên Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Thành phần và thủ tục của ủy ban này được quy định trong các quy tắc thủ tục được Hạ nghị viện

---

<sup>4</sup> Để bắt đầu công đoạn soạn thảo luật, ở Uganda, một cán bộ của bộ, ngành liên quan đến vấn đề chính sách sẽ được phân công soạn thảo bản chỉ dẫn về chính sách để chuyển cho cơ quan soạn thảo chuyên nghiệp. Thông thường, bản chỉ dẫn này chỉ mang tính chất tổng quát, mà không có hướng dẫn cụ thể cho các chuyên gia soạn thảo. Một bản chỉ dẫn tốt không chỉ ảnh hưởng nhiều đến chất lượng soạn thảo sau này, mà còn giúp giảm thời gian soạn thảo. Ở Uganda, đầu mối duy nhất soạn thảo các dự luật của Chính phủ là Văn phòng Cố vấn Nghị viện thuộc Bộ Tư pháp, trực tiếp chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Lý do để thành lập bộ phận chuyên soạn thảo luật này là do tính chất rất chi tiết của các đạo luật đòi hỏi phải bảo đảm tính nhất quán và ổn định.

thông qua với sự đồng ý của Thượng nghị viện. Các thành viên của Thượng nghị viện và ủy ban này không bị ràng buộc bởi các hướng dẫn. Khi sự đồng ý của Thượng Nghị viện là cần thiết để một dự luật trở thành luật, Hạ Nghị viện và Chính phủ Liên bang có thể yêu cầu triệu tập một ủy ban bao gồm các thành viên Hạ nghị viện và Thượng nghị viện để xem xét về dự luật. Nếu ủy ban đề nghị bất kỳ sửa đổi nào đối với dự luật đã được thông qua thì Hạ Nghị viện phải bỏ phiếu lần thứ hai về dự luật đó.

Ở Nam phi, bất cứ dự luật nào cũng có thể được đưa ra Quốc hội. Các dự luật thường ảnh hưởng đến các tỉnh, do đó, khi Quốc hội thông qua một dự luật thì dự luật phải được chuyển đến Hội đồng Dân tộc của các tỉnh để quyết định. Nếu Hội đồng bác bỏ dự luật hoặc nếu Quốc hội từ chối thông qua dự luật đã được sửa đổi thì dự luật sửa đổi phải chuyển đến Ủy ban Hòa giải. Ủy ban này có thể: (1) Đồng ý dự luật như đã được Quốc hội thông qua; (2) Đồng ý dự luật sửa đổi như đã được Hội đồng thông qua; (3) Đồng ý một dự thảo khác của dự luật. Nếu Ủy ban Hòa giải không đồng ý, trong thời hạn 30 ngày kể từ khi dự luật được chuyển đến, dự luật sẽ mất hiệu lực trừ khi Quốc hội thông qua dự luật nhưng phải có ít nhất 2/3 số đại biểu bỏ phiếu đồng ý.

### ***Quyền rút dự luật***

Trình dự án luật là đặc quyền của một số chủ thể nhất định được quy định trong Hiến pháp và luật của các nước. Khi có nhu cầu thực sự phải xử lý một vấn đề nào đó bằng sự can thiệp của pháp luật thì các chủ thể này mới trình dự án luật để xử lý vấn đề. Tuy nhiên, sau khi trình dự án luật đã phát sinh những thay đổi cần phải rút lại dự án luật, chẳng hạn như do tình hình thay đổi mà không cần phải ban hành luật hay do không thuyết phục được Quốc hội về sự cần thiết ban hành luật hay về các chính sách cơ bản trong dự thảo luật. Vì lý do đó, pháp luật của nhiều nước cho phép rút dự án luật đã được đưa vào chương trình nghị sự của Quốc hội hoặc đã được trình ra kỳ họp của Quốc hội.

Ví dụ như ở Trung Quốc, theo quy định của Điều 22 và Điều 49 Luật Lập pháp năm 2000, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự luật có quyền rút dự luật ở các giai đoạn khác nhau của quy trình lập pháp. Đối với dự luật trình Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan trình dự luật có quyền rút dự án trước khi được đưa vào chương trình kỳ họp của Quốc hội hoặc chương trình phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối với dự luật đã được đưa vào chương trình Kỳ họp Quốc hội mà cơ quan trình dự luật đề nghị

rút trước khi biểu quyết thì cơ quan trình dự án phải giải trình lý do. Sau khi được Đoàn Chủ tịch Quốc hội đồng ý cho rút dự luật thì việc thảo luận dự luật chấm dứt và việc rút dự án đó phải được báo cáo tại phiên họp Quốc hội.

Một số nước cho phép rút dự luật sau khi trình Nghị viện, tuy nhiên, việc rút lại dự luật phải được thực hiện trước khi Ủy ban được giao thẩm tra dự luật trình báo cáo thẩm tra trước Nghị viện (Nhật Bản, Thụy Điển). Ở Ba Lan, người bảo trợ dự án có thể rút dự luật trước khi kết thúc lần đọc thứ hai. Trong khi một số nước khác như Cộng hoà Pháp và Trung Quốc lại cho phép các dự luật của Chính phủ có thể được rút lại vào bất cứ lúc nào trước khi Quốc hội biểu quyết thông qua dự luật đó, còn đối với dự luật do các Nghị sỹ đệ trình thì chỉ được rút khi chưa được Nghị viện thông qua ở lần đọc thứ nhất. Ngoài ra, Nội quy về Thủ tục của Quốc hội Pháp cũng quy định trong trường hợp Nghị sỹ bảo trợ cho dự luật rút dự luật tại một phiên họp công khai nhưng lại có Nghị sỹ khác tiếp tục theo đuổi dự luật ở phiên họp đó thì Nghị viện vẫn tiếp tục xem xét dự luật.

Như vậy, có thể thấy, pháp luật của nhiều nước cho phép rút lại các dự luật đã trình, đồng thời quy định cụ thể thời điểm có thể rút và điều kiện rút dự án luật để vừa bảo đảm quyền của chủ thể trình dự án luật, vừa tôn trọng quyền của cơ quan ban hành luật và thể hiện tính nghiêm túc của quy trình lập pháp.

## **7. Ủy quyền lập pháp (ban hành văn bản quy định chi tiết)**

Nhiều quốc gia trên thế giới quy định Quốc hội (hoặc Nghị viện) là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp hoặc cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Do tính chất và tầm quan trọng đặc biệt của các văn bản luật nên các nước đều quy định quy trình lập pháp rất chặt chẽ, gồm nhiều công đoạn và được tiến hành trong một thời gian dài. Tuy nhiên, quy trình lập pháp chặt chẽ sẽ không phù hợp với các trường hợp văn bản không có tính ổn định cao, do đó, nhiều nước quy định về ủy quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp.

Ở nhiều nước, Chính phủ được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật và tổ chức 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, chỉ thị, quy chế) để tổ chức thi hành luật. Các nghị định của Chính phủ, thông tư của các Bộ chỉ là văn bản hướng dẫn để chấp hành và thi hành luật nên phải căn cứ vào luật và nội dung quy định phải trong phạm vi luật cho phép. Các

văn bản này tồn tại vì nội dung của luật trong nhiều trường hợp không thể quá chi tiết vì đòi hỏi kiến thức 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.

Ở Úc, Nghị viện có thể ủy quyền lập pháp cho Chính phủ, theo đó, cho phép Chính phủ hoặc các bộ trưởng ban hành các quy chế, văn bản pháp quy (Legislative Instruments) để chi tiết hóa và tổ chức thực hiện quy định của luật. Các văn bản pháp quy này có hiệu lực tương tự luật (nghĩa là có hiệu lực pháp lý giống như luật của Nghị viện). Tuy nhiên, việc ủy quyền phải được quy định rõ trong luật. Có trường hợp, luật có quy định về ủy quyền lập pháp yêu cầu Chính phủ khi ban hành quy chế theo ủy quyền phải nhận được sự chấp thuận của cả hai viện mới có hiệu lực. Mỗi năm, Nghị viện Úc thông qua khoảng 166 dự luật. Trong khi đó, cơ quan hành pháp ban hành khoảng 1600 văn bản pháp quy mà không được phép. Vì vậy, tất cả các văn bản pháp quy ban hành với tính chất ủy quyền lập pháp đều phải được trình lên Thượng nghị viện và Hạ nghị viện và có thể không được ủy quyền nếu một trong hai viện bỏ phiếu không cho phép. Thông thường, văn bản pháp quy được ủy quyền này sẽ tự động hết hiệu lực sau 10 năm. Danh sách các văn bản hết hiệu lực tự động sẽ được trình lên hai viện và bất kỳ viện nào cũng có thể biểu quyết cho tiếp tục có hiệu lực. Để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát pháp luật của Thượng nghị viện, Ủy ban thường trực của Thượng nghị viện thường xuyên kiểm tra tất cả các văn bản pháp quy không được phép ban hành và nêu các vấn đề của các văn bản đó cho các bộ trưởng liên quan. Nếu vấn đề không được giải quyết thì Ủy ban có quyền đề nghị Thượng nghị viện không cho phép ủy quyền.

Ở Đức, vấn đề ủy quyền lập pháp cũng được ghi nhận trực tiếp trong Hiến pháp. Theo quy định tại Điều 80 của Hiến pháp, cơ quan lập pháp (Nghị viện liên bang) có thể ủy quyền cho cơ quan hành pháp ban hành các văn bản hướng dẫn nhằm bổ sung và thực hiện một đạo luật gốc. Điều này có ý nghĩa là có thể giảm thiểu các quy định chi tiết trong các đạo luật liên bang hoặc có thể làm cho các quy định pháp luật thích ứng nhanh với những thay đổi của xã hội. Về chủ thể được ủy quyền lập pháp: theo quy định tại khoản 1 Điều 80 của Hiến pháp, chủ thể được ủy quyền lập pháp gồm: (1) Chính phủ liên bang; (2) Bộ

trưởng liên bang; (3) Chính phủ tiểu bang. Việc ủy quyền lập pháp phải được quy định trong đạo luật liên bang. Nội dung, mục đích và phạm vi ủy quyền phải được xác định rõ trong đạo luật đó. Các văn bản được ủy quyền lập pháp phải chứa đựng nội dung về cơ sở pháp lý (đạo luật ủy quyền). Hiến pháp quy định, trường hợp đạo luật ủy quyền quy định cho phép ủy quyền tiếp, thì việc ủy quyền tiếp phải được quy định trong văn bản ủy quyền.

Theo Điều 68 Hiến pháp Cộng hòa Kyrgyzstan, Thượng Nghị viện, Hạ Nghị viện có thể ủy quyền lập pháp cho Tổng thống trong khoảng thời gian không quá một năm. Tổng thống của Cộng hòa Kyrgyzstan, Chính phủ Cộng hòa Kyrgyzstan có thể ủy quyền một phần quyền lập pháp của mình cho các cơ quan cấp dưới, nếu không trái với Hiến pháp và pháp luật của Cộng hòa Kyrgyzstan. Luật ủy quyền quy định cụ thể cơ quan được ủy quyền, quyền hạn và thời hạn được ủy quyền. Cơ quan được ủy quyền không được ủy quyền lại cho cơ quan khác.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản pháp luật của Azerbaijan, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật được phép ủy quyền cho cơ quan khác. Các cơ quan hành pháp có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật có thể ủy quyền cho các cơ quan hành pháp cấp dưới. Luật ủy quyền ban hành văn bản ấn định thời hạn của việc ủy quyền và cơ quan được ủy quyền. Cơ quan được ủy quyền ban hành văn bản 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 thời hạn 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 các văn bản pháp luật này. Cơ quan được ủy quyền phải chịu các chi phí của việc ủy quyền từ nguồn ngân sách của mình, trừ khi có quy định khác trong luật ủy quyền.

Luật lập pháp của Trung Quốc quy định, Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể ủy quyền cho Chính phủ tùy yêu cầu của tình hình thực tế mà ban hành văn bản pháp quy hành chính về các vấn đề đó, trừ các vấn đề liên quan đến tội phạm và hình phạt, biện pháp cưỡng chế và chế tài tước quyền lợi chính trị hoặc hạn chế quyền tự do của công dân và hệ thống tư pháp. Quyết định ủy quyền phải nêu rõ mục đích, nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, các nguyên tắc mà cơ quan được ủy quyền phải tuân thủ và các vấn đề khác. Cơ quan được ủy quyền phải thực hiện quyền hạn theo đúng mục đích và phạm vi ủy quyền. Thời hạn ủy quyền không quá 5 năm, trừ trường hợp có quy định khác trong quyết định ủy quyền. Trước khi hết thời hạn ủy quyền 6 tháng, cơ

quan được ủy quyền phải báo cáo việc thực hiện quyết định ủy quyền cho cơ quan ủy quyền và kiến nghị về việc có ban hành luật có liên quan hay không; nếu việc gia hạn ủy quyền là cần thiết thì có thể đề nghị gia hạn ủy quyền để Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Cơ quan được ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan khác. Sau khi văn bản pháp quy hành chính được ban hành theo ủy quyền đã được kiểm nghiệm trong thực tế và khi đủ điều kiện để ban hành luật để quy định về vấn đề đó thì Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải kịp thời ban hành luật. Quyết định ủy quyền nói trên hết hiệu lực ngay sau khi luật được ban hành.

Ủy quyền lập pháp là vấn đề phổ biến ở Anh. Văn bản được ban hành theo ủy quyền lập pháp thường gọi là văn bản phái sinh hoặc văn bản pháp quy. Đây là các văn bản do các bộ trưởng hoặc cơ quan công quyền khác được Luật Nghị viện cho phép ban hành mà các đạo luật gốc không quy định chi tiết. Tên gọi của các văn bản này có thể là lệnh, quy chế. Việc phân loại và trình tự, thủ tục kiểm soát của Nghị viện đối với các loại văn bản ủy quyền lập pháp được quy định trong luật<sup>5</sup>. Theo thống kê, mỗi năm có trên 1000 văn bản được ban hành theo ủy quyền lập pháp. Việc ủy quyền lập pháp để ban hành văn bản quy định chi tiết nhằm: (1) quy định những nội dung quá chi tiết, quá kỹ thuật mà nếu đưa vào luật gốc thì quá nhiều nội dung; (2) nội dung quy định chi tiết không có tính ổn định cao, nếu đưa vào luật với quy trình phức tạp thì sẽ rất khó thay đổi khi cần.

Ở Pháp, để thực hiện chương trình hoạt động của mình, Chính phủ có thể yêu cầu Nghị viện cho phép ban hành pháp lệnh quy định việc áp dụng trong một thời gian nhất định các biện pháp thông thường thuộc phạm vi điều chỉnh của luật. Các pháp lệnh này được ban hành sau khi đã đưa ra thảo luận tại Hội đồng Bộ trưởng và sau khi có ý kiến của Tòa án hành chính tối cao. Pháp lệnh có hiệu lực ngay khi công bố và đương nhiên hết hiệu lực nếu dự luật phê chuẩn pháp lệnh đó không được trình lên Nghị viện trong thời hạn quy định trong đạo luật cho phép ban hành pháp lệnh.

Theo quy định của Hiến pháp Hàn Quốc, trong thời gian đất nước bất ổn, đối mặt với hiểm họa ngoại xâm, thiên tai, khủng hoảng tài chính hoặc kinh tế, Tổng thống có thể thực thi các biện pháp tài chính và kinh tế tối thiểu cần thiết hoặc ban hành các sắc lệnh có hiệu lực như luật khi cần phải có các biện pháp khẩn cấp để duy trì an ninh quốc gia an toàn và trật tự công cộng mà không có

---

<sup>5</sup> The Statutory Instruments Act 1946.

thời gian đợi quyết định của Quốc hội. Trong trường hợp có các hoạt động thù địch ảnh hưởng đến an ninh quốc gia và không thể triệu tập Quốc hội, Tổng thống có thể ban hành các sắc lệnh có hiệu lực như luật khi cần thiết để bảo đảm sự toàn vẹn của quốc gia. Trong trường hợp thực thi các hành động hoặc sắc lệnh được ban hành, Tổng thống sẽ nhanh chóng thông báo cho Quốc hội để Quốc hội thông qua. Nếu Quốc hội không thông qua, các hành động và sắc lệnh sẽ bị hủy bỏ.

Đối với Canada, mặc dù luật và các quy định dưới luật được ban hành độc lập, song có sự liên hệ với nhau theo nhiều cách, cụ thể là Nghị viện ban hành luật và luật ủy quyền cho cơ quan hành chính ban hành văn bản quy định chi tiết. Một quy định phải tuân thủ các hạn chế được nêu trong luật là cơ sở ban hành các quy định đó. Khi xây dựng đề xuất một dự luật có nội dung cho phép ban hành quy định dưới luật, các bộ phải cân nhắc cẩn trọng các vấn đề sau: (1) Ai sẽ có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết; (2) Vấn đề nào sẽ được quy định trong dự luật; Vấn đề nào sẽ được quy định trong văn bản dưới luật. Các vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng như ủy quyền lập pháp phải được nêu trong dự luật để các Nghị sỹ có cơ hội xem xét và tranh luận. Dự luật cần xây dựng một khuôn khổ để hạn chế thẩm quyền lập quy đối với những vấn đề có thể được giải quyết tốt nhất bằng các quy trình và thẩm quyền làm luật. Cần tuân thủ cả các nguyên tắc sau: (1) Thẩm quyền ban hành quy định chi tiết không được thể hiện bằng các thuật ngữ chung chung không cần thiết; (2) Chỉ quy định một số thẩm quyền lập quy cụ thể đối với những nội dung nhất định đã được giải trình cụ thể trong Bản ghi nhớ gửi Nội các. Cụ thể là cơ quan được giao soạn thảo văn bản quy định chi tiết phải bảo đảm không đưa ra những quy định làm ảnh hưởng đáng kể tới quyền và tự do cá nhân; liên quan đến những vấn đề quan trọng của chính sách hay nguyên tắc chung; sửa đổi hoặc bổ sung đối với nội dung của luật đã trao quyền hoặc các luật khác có liên quan; loại trừ quyền tài phán thông thường của tòa án; ban hành quy định có hiệu lực hồi tố; ủy quyền lại thẩm quyền lập quy cho cấp thấp hơn; áp một loại lệ phí đối với khoản thu công hoặc đối với công chúng ngoài phí dịch vụ; quy định chế tài đối với các vi phạm nghiêm trọng.

## **8. Quy trình 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 cẩn trọng 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.

## **II. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ**

Luật năm 2015 đã đổi mới tư duy lập pháp, theo đó, quy trình xây dựng chính sách được chuẩn bị công phu trước khi thực hiện quy phạm hóa chính sách. Việc đổi mới này nhằm khắc phục tình trạng chất lượng văn bản thấp, ban hành chậm tiến độ do không rõ chính sách, quan điểm, tư tưởng chỉ đạo, vừa soạn thảo vừa xây dựng chính sách, phải trình nhiều lần, gây lãng phí thời gian và nguồn lực. Tuy nhiên, sau hơn 3 năm triển khai thực hiện, quy trình lập pháp ở nước ta vẫn còn một số vướng mắc, bất cập làm ảnh hưởng đến chất lượng của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Do vậy, tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là quy trình xây dựng, ban hành luật ở nước ta là yêu cầu có tính khách quan nhằm đáp ứng những nhiệm vụ đặt ra trong tình hình mới.

Trên cơ sở kinh nghiệm nước ngoài và nghiên cứu một số vấn đề mang tính lý luận và thực tiễn của Việt Nam trong quy trình lập pháp, Báo cáo này đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy trình lập pháp ở nước ta, góp phần nâng cao chất lượng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật nói chung và chất lượng các dự án luật nói riêng.

### **1. Xây dựng chính sách**

Quy định của Luật năm 2015 về các loại văn bản quy phạm pháp luật phải xây dựng chính sách trước khi soạn thảo là quá rộng. Kinh nghiệm các nước cho thấy, Việt Nam nên tập trung làm tốt quy trình chính sách đối với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối với các văn bản dưới luật thì không nhất thiết phải thực hiện quy trình chính sách, chẳng hạn như nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19 và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015. Chỉ nên quy định việc lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với các văn bản dưới luật khi các văn bản này có quy định chính sách mới như nghị định tại khoản 3 Điều 19 (nghị định không đầu) và nghị quyết

của HĐND cấp tỉnh tại khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015 (quy định các biện pháp đặc thù).

## **2. Soạn thảo dự án luật**

Mô hình của Canada, Anh, Mỹ, Úc và một số nước khác cho thấy, để bảo đảm chất lượng của các dự án luật trình Quốc hội thì cần chuyên nghiệp hóa khâu soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Chuyên nghiệp hóa trong soạn thảo văn bản sẽ giúp giảm thiểu những sai sót trong kỹ thuật lập pháp và bảo đảm chuyển tải chính xác các chính sách thành ngôn ngữ pháp lý. Theo mô hình này thì 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 thuộc một bộ (như Bộ Tư pháp) hoặc các chuyên gia, luật sư soạn thảo văn bản.

Do đó, để bảo đảm chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội thì nên giao Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ trách nhiệm kiểm tra hồ sơ, chỉnh sửa về kỹ thuật lập pháp của tất cả các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Để hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong việc trình dự án luật, pháp lệnh thì nên xem xét để thành lập Văn phòng lập pháp trực thuộc Quốc hội hoặc giao trách nhiệm cho các vụ thuộc các Ủy ban của Quốc hội hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong việc lập đề nghị và soạn thảo dự án luật.

## **3. Lấy ý kiến trong giai đoạn soạn thảo và trình dự án luật**

Cần tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội, các chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình xây dựng pháp luật thông qua các khâu, các công đoạn của quy trình lập pháp, đặc biệt là phản biện chính sách. Để nâng cao chất lượng của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ở cả trung ương và địa phương, cần tăng cường cơ chế phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận. Theo đó, nếu cần thiết thì cụ thể hóa một bước quy định liên quan đến nguyên tắc, quy trình phản biện xã hội trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần nghiên cứu để bổ sung các quy định về lấy ý kiến Nhân dân, trung cầu ý dân đối với các dự án luật đặc biệt quan trọng vì kết quả bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu ý dân có giá trị ràng buộc hơn sơ với kết quả lấy ý kiến Nhân dân. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp

luật nên quy định quy trình chất vấn của đại biểu Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về các chính sách có tác động lớn của dự án luật, pháp lệnh. Theo đó, các đối tượng nêu trên được mời tham dự các phiên họp thẩm tra, được quyền đặt câu hỏi và chất vấn cơ quan trình về các nội dung của dự án luật, pháp lệnh.

#### **4. Thẩm tra của các ủy ban**

Nghiên cứu quy trình lập pháp của các quốc gia trên thế giới có thể thấy, dự luật được Quốc hội thông qua bảo đảm chất lượng vì: (1) có sự liên thông giữa công đoạn Chính phủ và công đoạn Quốc hội; (2) dự án luật ở các nước được chuẩn bị rất bài bản, căn cơ, theo từng bước của một quy trình chuẩn đã được thử nghiệm qua hàng trăm năm, mỗi bước trong quy trình đều bảo đảm sự phân công và kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp. Do đó, để nâng cao chất lượng của hoạt động lập pháp ở nước ta, cần đổi mới phương thức tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, đặc biệt là trong hoạt động thẩm tra dự án luật, pháp lệnh.

- Cần nghiên cứu kinh nghiệm của các nước để sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội theo hướng sử dụng thường xuyên hơn thiết chế Ủy ban lâm thời trong trường hợp không tìm được tiếng nói chung giữa cơ quan trình và cơ quan thẩm tra. Tuy nhiên, cần mở rộng thành phần tham gia Ủy ban lâm thời đối với các cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh, sự tham gia của Chính phủ để giải quyết những vấn đề khác nhau của dự thảo luật. Hoạt động của Ủy ban lâm thời cần phải được công khai để cho phép sự tham gia rộng rãi của xã hội với những ý kiến chuyên môn sâu, đa chiều.

- Khi tổ chức họp để thảo luận về dự án luật, Ủy ban chuyên trách mời cơ quan trình dự án luật tham dự và phát biểu ý kiến và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội là thành viên của Ủy ban. Đại biểu Quốc hội chuyên trách cần được các ủy ban phân công theo dõi các dự án luật ngay từ khi chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thông qua. Sự vào cuộc sớm của các đại biểu Quốc hội chuyên trách cho phép cơ quan thẩm tra nắm được thông tin ngay từ đầu.

#### **5. Xem xét, thông qua dự luật**

Quốc hội trước hết, cần chú trọng làm tốt vai trò thẩm tra và chủ yếu là hướng vào việc đánh giá, nhận định về sự phù hợp của chính sách trong dự án luật với nguyện vọng của Nhân dân. Qua đó, giúp Chính phủ hoàn thiện dự án của mình, trước khi trình lại Quốc hội tiếp tục xem xét, quyết định có “công nhận”

dự án luật hay không. Điều này có nghĩa, Quốc hội không nên sửa đổi trực tiếp chính sách trong dự án luật của Chính phủ. Với quyền làm luật được Hiến pháp quy định, Quốc hội có toàn quyền sửa đổi, bổ sung, thông qua, không thông qua dự án luật, nhưng Quốc hội nên sử dụng quyền đúng trọng tâm, phù hợp với đặc tính và ưu thế của mình. Đặc biệt, Quốc hội cần tránh khuynh hướng hoạch định lại chính sách hoặc soạn thảo lại dự án luật, mà thay vào đó cần tập trung thẩm tra cân trọng dự án luật thông qua cơ chế phản biện, chất vấn để có được chính sách tốt nhất, phù hợp nhất cho đất nước.

Chính phủ là cơ quan khởi xướng các sáng kiến lập pháp và hành động mạnh mẽ, tích cực nhất để triển khai sáng kiến thành dự án luật, trình và bảo vệ đến cùng để các dự án luật khi Quốc hội xem xét, thông qua, bảo đảm tính khả thi của dự án luật. Đối với dự án luật do chủ thể khác trình Quốc hội, thì Chính phủ đóng vai trò tích cực bằng việc góp ý kiến và tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình soạn thảo, trình dự án, góp phần nâng cao chất lượng dự án của các chủ thể. Việc Chính phủ tham gia chủ động trong việc trình và tiếp thu, chỉnh lý các dự án luật là rất cần thiết, bởi Chính phủ là cơ quan trực tiếp tổ chức thực hiện luật và chịu trách nhiệm về hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện luật.

Nghiên cứu quy trình lập pháp của các quốc gia trên thế giới cho thấy luôn có sự phân công, phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan trình và các cơ quan có liên quan. Cơ quan trình luôn luôn có thể theo đuổi và giải trình về chính sách mình đề ra, thậm chí có thể rút lại các dự luật trong trường hợp không thể bảo vệ được chính sách mà mình đề xuất. Do đó, cần tiếp tục nghiên cứu để xác định rõ, phù hợp hơn vai trò, trách nhiệm của các cơ quan tham gia vào quá trình tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội và xem xét, thông qua dự luật, pháp lệnh theo hướng phân công hợp lý, bảo đảm kiểm soát quyền lực, nâng cao trách nhiệm của cơ quan trình.

Nghiên cứu kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia trên thế giới cho thấy, trong trường hợp Nghị viện quyết định về nội dung chính sách của dự luật thì những quyết định này, về nguyên tắc, sẽ không được xem lại ở các giai đoạn sau nhằm tránh việc thảo luận đi, thảo luận lại nhiều lần. Quy định như vậy sẽ tạo ra tính kết nối nhất quán trong các lần thảo luận, bảo đảm tính hiệu quả trong việc thảo luận, thông qua dự luật. Sau khi thảo luận, Nghị viện có thể sẽ có những quyết định khác nhau đối với dự án luật: chuyển dự án luật đến các Ủy ban của Nghị viện để xem xét; bác bỏ dự án luật; hoặc tạm hoãn xem xét dự án luật trong một thời gian nhất định. Do đó, để nâng cao hiệu quả trong việc thảo luận và chất lượng các dự luật được thông qua, Quốc hội nước ta cần

tiếp tục đổi mới phương thức thảo luận, thông qua dự thảo luật với những nội dung cụ thể sau:

*Thứ nhất*, làm rõ và thực hiện nghiêm túc nội dung xem xét, thảo luận về dự luật khi trình Quốc hội cho ý kiến lần đầu và khi trình Quốc hội thông qua, trong đó, tại kỳ họp đầu tiên, Quốc hội phải cho ý kiến, biểu quyết khi cần thiết về những vấn đề cơ bản của dự thảo luật để làm cơ sở cho các cơ quan, tổ chức chính lý dự thảo luật; những vấn đề đã được biểu quyết tại kỳ họp đầu tiên sẽ không cần thiết phải thảo luận lại ở kỳ họp thứ hai để bảo đảm sự nhất quán trong chính sách và tránh tốn kém, lãng phí nguồn lực và thời gian của Quốc hội. Ngoài ra, tăng cường hoạt động của các Ủy ban trong quá trình thẩm tra và sự vào cuộc sớm của các đoàn Đại biểu Quốc hội các tỉnh trong quy trình lập pháp sẽ giảm thời gian thảo luận tại hội trường, đồng thời rút ngắn thời gian tổ chức các kỳ họp của Quốc hội.

*Thứ hai*, bảo đảm gửi dự thảo luật cho đại biểu Quốc hội trước kỳ họp theo đúng thời gian pháp luật quy định để đại biểu Quốc hội có thời gian và điều kiện nghiên cứu, chuẩn bị kỹ về nội dung, đặc biệt là trong điều kiện ngày càng có nhiều dự luật có nội dung phức tạp với phạm vi điều chỉnh rộng cần được xem xét, thông qua tại kỳ họp Quốc hội;

*Thứ ba*, tăng thời gian thảo luận, chất vấn tại các Ủy ban của Quốc hội; đồng thời, giảm dần việc thảo luận theo đoàn, tổ đại biểu Quốc hội trong thời gian diễn ra kỳ họp Quốc hội.

## **6. 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, 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 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.

## 7. 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 cố 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.

## PHỤ LỤC . VĂN BẢN QUY ĐỊNH VỀ LẬP PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Quốc gia	Văn bản
<b>Anh</b>	- Hiến pháp (Constitution of the United Kingdom) - Luật Nghị viện (Parliament Act 1911, 1949) - Luật về ban hành văn bản dưới luật (The Statutory Instruments Act 1946) - Luật giải thích pháp luật (Interpretation Act 1889, 1978)
<b>Canada</b>	- Hiến pháp (Constitution of Canada 1867, 1982) - Luật Nghị viện (Parliament of Canada Act) - Luật về ban hành văn bản dưới luật (The Statutory Instruments Act) - Luật giải thích pháp luật (Interpretation Act)
<b>Úc</b>	- Luật lập pháp (Legislation Act 2001)
<b>Nhật Bản</b>	- Hiến pháp 1946 (The Constitution of Japan)
<b>Hàn Quốc</b>	- Hiến pháp 1948 (Constitution of South Korea 1948, 1987)
<b>Trung Quốc</b>	- Hiến pháp (Constitution of the People's Republic of China ) - Luật lập pháp (Legislation Law of the People's Republic of China 2000, 2015)
<b>Cộng hòa Pháp</b>	- Hiến pháp 1958 (Constitution of France)
<b>Cộng hòa Liên bang Đức</b>	- Hiến pháp 1949 (Germany Constitution)
<b>Cộng hòa Azerbaizan</b>	Luật ban hành văn bản pháp luật của Cộng hòa Azerbaizan (Law on Normative Legal Acts of the Republic of Azerbaijan (1999)
<b>Cộng hòa Bulgaria</b>	Luật ban hành văn bản pháp luật (Law on Normative Acts 2016)
<b>Cộng hòa Moldova</b>	Luật ban hành văn bản của Chính phủ và cơ quan hành chính ở trung ương (Law on Normative Acts of the Government and Other Local and Public Central Administrative Authorities 2003)
<b>Cộng hòa Kyrgyzstan</b>	Luật ban hành văn bản pháp luật của Cộng hòa Kyrgyzstan (The Law of the Kyrgyz Republic on Normative Legal Acts 1996)
<b>Cộng hòa Ba Lan</b>	- Hiến pháp 1997 (Constitution of the Republic of Poland)
<b>Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (Mỹ)</b>	- Hiến pháp (Constitution of the United States)
<b>Liên bang Nga</b>	- Hiến pháp 1993 (Constitution of the Russian Federation)