

## I. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở ANH

### 1. Quan niệm về pháp luật ở Anh

Ở Anh, nhìn chung, pháp luật được quan niệm là một công cụ quan trọng để duy trì trật tự xã hội. Pháp luật được coi là một cơ chế chính thống (quan phương) để kiểm soát xã hội<sup>1</sup>. Pháp luật cũng được xem là một hiện tượng xã hội, một bộ phận của xã hội, vận hành trong bối cảnh xã hội chung và để giải quyết các vấn đề của xã hội<sup>2</sup>.

Trong thực tế, hầu hết các đạo luật do Quốc hội (Nghị viện) ban hành là dựa trên đề xuất của Chính phủ. Mục đích của các đề xuất này là để giải quyết các vấn đề nhất định của xã hội, đáp ứng nhu cầu phát triển. Như vậy, khởi điểm của việc xây dựng một đạo luật (do Chính phủ đề xuất) là việc nhận diện vấn đề xã hội mà Chính phủ (nhà nước) phải giải quyết. Những vấn đề xã hội mà Chính phủ phải giải quyết này thường được ghi nhận trong chương trình nghị sự (agenda) của Chính phủ và chương trình này thường phân nào thể hiện qua các cương lĩnh tranh cử của các đảng phái chính trị. Chẳng hạn, khi Đảng Lao động của Anh lên cầm quyền vào năm 1997, Đảng này có cam kết sẽ ban hành Luật nhân quyền, Luật ngăn ngừa tội phạm bạo lực, Luật về cư trú và kết quả là, các đạo luật này đã được ban hành sau khi Đảng này lên nắm quyền<sup>3</sup>. Như vậy, giữa chương trình xây dựng pháp luật của Chính phủ với cương lĩnh tranh cử của Đảng cầm quyền

(hoặc liên Đảng cầm quyền) có mối liên hệ mật thiết với nhau<sup>4</sup>. Tuy nhiên, trong quá trình nắm quyền, trước những biến động của đời sống kinh tế, xã hội, những vấn đề mới phát sinh (nhất là những cuộc khủng hoảng, thảm họa thiên nhiên, hành động khủng bố, sự gia nhập vào các điều ước quốc tế cần phải nội luật hóa, những đề xuất được chấp nhận từ các nhóm áp lực xã hội hoặc của các chính trị gia, các công dân, dư luận xã hội thể hiện trên các phương tiện truyền thông v.v..) đòi hỏi các bộ trưởng quản lý ngành phải lưu ý giải quyết. Đây cũng là cơ sở cho những đề xuất để hình thành chương trình xây dựng pháp luật của Chính phủ. Chẳng hạn, việc Chính phủ lo ngại tình trạng gian lận bầu cử khi sử dụng hình thức bỏ phiếu qua đường bưu điện đã dẫn tới việc xây dựng dự luật về quản lý bầu cử (Electoral Administration Bill), hoặc việc London thành công trong việc cạnh tranh đăng cai thể vận hội Olympic năm 2012 cũng đưa tới việc Chính phủ Anh xây dựng dự luật về thể vận hội Olympic<sup>5</sup>.

### 2. Các chủ thể chính tham gia quy trình xây dựng luật

Quy trình xây dựng luật ở Anh, trong đại đa số các trường hợp, có sự liên quan chặt chẽ của Chính phủ (Nội các) (mà trực tiếp là Bộ trưởng quản lý ngành) và Nghị viện (Hạ viện và Thượng viện). Vì thế, để hiểu rõ về mô hình xây dựng pháp luật ở

<sup>1</sup> Gary Slapper and David Kelly, *The English Legal System*, 11<sup>th</sup> ed (London: Routledge, 2010) at 2.

<sup>2</sup> Gary Slapper and David Kelly, *The English Legal System*, 11<sup>th</sup> ed (London: Routledge, 2010) at 16.

<sup>3</sup> Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament works*, 6<sup>th</sup> ed. (Harlow, England: Pearson, 2006) at 192.

<sup>4</sup> <<http://www.parliament.uk/education/online-resources/parliament-explained/how-laws-are-made/>>

<sup>5</sup> Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament works*, 6<sup>th</sup> ed. (Harlow, England: Pearson, 2006) at 193.

Anh, việc tìm hiểu về Chính phủ (Nội các) và Nghị viện ở Anh là rất cần thiết.

### 2.1. Chính phủ

Vương quốc Anh là quốc gia theo chính thể đại nghị (chính xác là quân chủ đại nghị)<sup>6</sup>, tuy nhiên, sự hiện diện của hoàng gia chỉ mang tính chất nghi lễ, hình thức<sup>7</sup> áp dụng triệt để nguyên tắc "chủ quyền nghị viện" (parliamentary supremacy). Phù hợp với hình thức chính thể này, Chính phủ ở Anh được đứng đầu bởi một Thủ tướng (là thủ lĩnh của Đảng hoặc liên Đảng chiếm đa số ghế trong Hạ viện) cùng một số bộ trưởng do Thủ tướng chọn lựa.

Chính phủ Anh chịu trách nhiệm trước Hạ viện và chỉ còn hoạt động cho tới khi nhân được tín nhiệm của Hạ viện (Hạ viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ).

Chính phủ Anh hiện tại có 24 Bộ, cơ quan ngang Bộ<sup>8</sup> (mà người đứng đầu là một Bộ trưởng và là thành viên của Nội các) cụ thể như sau: (1) Văn phòng tổng chưởng lý (Attorney General's Office); (2) Văn phòng Nội các (Cabinet Office); (3) Bộ Kinh doanh, sáng tạo và kỹ năng (Department for Business, Innovation and Skills); (4) Bộ Cộng đồng và Chính quyền địa phương (Department for Communities and Local Government); (5) Bộ Văn hóa, Truyền thông và Thể thao (Department for Culture, Media

and Sport); (6) Bộ Giáo dục (Department of Education); (7) Bộ Môi trường, Thực phẩm và Các vấn đề nông thôn (Department of Environment, Food and Rural Affairs); (8) Bộ Phát triển quốc tế (Department for International Development); (9) Bộ Giao thông (Department for Transport); (10) Bộ Việc làm và Tiền lương (Department for Work and Pensions); (11) Bộ Năng lượng và Biến đổi khí hậu (Department of Energy and Climate Change); (12) Bộ Y tế (Department of Health); (13) Văn phòng nước ngoài và khối thịnh vượng chung (Foreign and Commonwealth Office); (14) Kho bạc (Her Majesty's Treasury); (15) Bộ Nội vụ (Home Office); (16) Bộ Quốc phòng (Ministry of Defense); (17) Bộ Tư pháp (Ministry of Justice); (18) Văn phòng Bắc Ireland (Northern Ireland Office); (19) Văn phòng Tổng chưởng lý cho Scotland (Office of the Advocate General for Scotland); (20) Văn phòng Lãnh đạo của Hạ viện (Office of the Leader of the House of Commons)<sup>9</sup>; (21) Văn phòng Lãnh đạo của Thượng viện (Office of the Leader of the House of Lords); (22) Văn phòng Scotland (Scotland Office); (23) Cơ quan tài trợ xuất khẩu của vương quốc Anh (UK

<sup>9</sup> Lãnh đạo của Hạ viện là chức danh của một bộ trưởng thuộc Chính phủ Anh. Bộ trưởng này đóng vai trò quản lý các công việc của Chính phủ Anh liên quan tới Hạ viện (chẳng hạn quản lý chương trình lập pháp của Chính phủ sẽ được trình cho Hạ viện, thu xếp thời gian của Hạ viện để giải quyết các vấn đề mà Chính phủ đề trình v.v.). Cần phân biệt chức danh này với chức danh Chủ tịch Hạ viện (Speaker of the House of Commons). Chủ tịch Hạ viện là người chủ tọa các phiên họp của Hạ viện đồng thời lãnh đạo việc thực hiện các công việc hậu cần để Hạ viện vận hành được bình thường.

<sup>6</sup> Phù hợp với mô hình này, Chính phủ ở Anh do thủ lĩnh đảng chiếm đa số trong Hạ viện (được Nữ hoàng mời) thành lập. Thành viên Chính phủ, từ Thủ tướng tới các Bộ trưởng đều là thành viên của Hạ viện. Một người đã là thành viên Hạ viện thì không được là thành viên của Thượng viện.

<sup>7</sup> PGS.TS. Tô Huy Rứa (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới* (Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia, 2008) tr. 84

<sup>8</sup> Tổng số nhân viên làm việc tại 24 Bộ, cơ quan ngang Bộ này hiện tại vào khoảng 560 ngàn người.

Export Finance); (24) Văn phòng xứ Wales (Wales Office).

Chính phủ Anh thường là tác giả hoặc "cha đẻ" của hầu hết các dự án luật được trình cho Nghị viện. Điều đó cũng là dễ hiểu bởi Chính phủ (thông qua các bộ quản lý ngành), thông qua quá trình tổ chức thi hành pháp luật và quản lý đất nước, có vị trí thuận lợi nhất để nhận biết các vấn đề mà xã hội đang đòi hỏi phải giải quyết.

## 2.2. Nghị viện ở Anh

Trong bối cảnh nước Anh không có bản Hiến pháp thành văn, phù hợp với nguyên tắc chủ quyền tối cao thuộc về nghị viện, Nghị viện có toàn quyền trong việc ban hành các đạo luật mà không bị ràng buộc bởi Hiến pháp như các quốc gia có Hiến pháp thành văn. Nghị viện ở Anh là lưỡng viện không đối xứng, theo đó, hạ viện (House of commons - Viện thứ dân) gồm 650 hạ nghị sỹ do dân chúng bầu (ít nhất 5 năm/1 lần) có sự ưu trội khi thực hiện quyền lập pháp và các thẩm quyền quan trọng khác. Chẳng hạn, Hạ viện chính là cơ quan đóng vai trò giám sát hoạt động của Chính phủ (nội các) và có thể đặt vấn đề chất vấn với Chính phủ, buộc Chính phủ phải giải trình về những quyết sách của mình. Thượng viện (House of Lords - Viện Quý tộc hay Viện Nguyên lão) chủ yếu thực hiện quyền "trì hoãn việc ban hành luật"<sup>10</sup>. Thành viên của Thượng viện chủ yếu là các quý tộc thế tập, không qua dân bầu. Hiện tại, Thượng viện của Anh có 760 thành viên.

Trong thực tế, do nguyên tắc tôn trọng kỷ luật trong đảng cầm quyền, các dự án luật được Chính phủ đệ trình thường được Hạ viện thông qua mà rất ít khi phải sửa đổi căn bản. Rất hiếm khi dự luật được Chính phủ đệ trình bị Hạ viện bác bỏ toàn bộ. Nói cách khác, các hoạt động thảo luận, tham gia ý kiến tại Hạ viện (và ngay cả tại Thượng viện) thường chỉ có tác động khá nhỏ đối với nội dung dự án luật nếu như so sánh giữa nội dung dự án luật được trình và dự luật được thông qua<sup>11</sup>. Tuy nhiên, chính cơ chế tranh luận, thảo luận về dự án luật của Hạ viện và cả Thượng viện đã làm cho Chính phủ phải giải trình và chuẩn bị kỹ lưỡng hơn các dự luật mà mình trình Nghị viện.

## 3. Khái quát về quy trình xây dựng luật ở Anh

Khi nhận diện được vấn đề cần giải quyết, Bộ trưởng quản lý ngành sẽ quyết định việc liệu mình có chính thức đề xuất các giải pháp để giải quyết vấn đề hay không. Nếu Bộ trưởng quản lý ngành quyết định đề xuất các giải pháp để giải quyết vấn đề, Bộ trưởng sẽ có trách nhiệm thúc đẩy đề xuất ấy để trở thành đề xuất lập pháp, đưa vào chương trình nghị sự của Nội các (Chính phủ) và sau đó là Nghị viện (Quốc hội)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6<sup>th</sup> ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) at 631.

<sup>12</sup> Ở Anh, quyền trình dự án luật không chỉ thuộc về Chính phủ mà bản thân các thành viên Nghị viện cũng có quyền đệ trình dự án luật (khi đó người ta gọi những dự luật này là dự luật của cá nhân nghị sỹ - private members' bills). Tuy nhiên, với các dự luật kiểu này, khả năng được thông qua là rất hiếm nhất là nếu như dự luật bị Chính phủ phản đối. Mặc dù vậy, trên thực tế, cũng đã có một số dự luật này

<sup>10</sup> PGS TS. Tô Huy Rứa (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới*, Tlđđ, tr. 88.

Trong quá trình hình thành các đề xuất như vậy, 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. Văn bản đề xuất để tham vấn ý kiến các đối tượng có liên quan này thường được gọi là "sách xanh" (a green paper)<sup>13</sup> với ý nghĩa là văn bản thể hiện ý định hình thành chính sách của Bộ trưởng, nhưng chưa thực sự chắc chắn. Trong những trường hợp nhất định, Bộ trưởng có thể đề nghị Nội các cho phép công bố "sách trắng" (a white paper) để thể hiện một cam kết chắc chắn hơn về sự theo đuổi chính sách giải quyết một vấn đề xã hội nào đó.

Theo bộ quy tắc ứng xử của Văn phòng Nội các Anh (Cabinet Office Code of Conduct), thời hạn tham vấn công chúng vào khoảng 12 tuần và văn bản sử dụng

việc tham vấn được công bố công khai trên mạng Internet<sup>14</sup>.

Sau khi đã thực hiện công việc tham vấn chính sách ấy, nếu tiếp tục quyết định theo đuổi việc đề xuất chính sách, Bộ trưởng phải có các động thái để thuyết phục các bộ trưởng khác trong nội các ủng hộ đề xuất chính sách của mình. Trong giai đoạn này, Bộ trưởng bảo trợ đề xuất chính sách phải thuyết minh được các mặt lợi/hại của chính sách dự kiến đề xuất và trình cho các ủy ban của Nội các<sup>15</sup> để thảo luận, quyết định. Sau đó, Ủy ban lập pháp của Nội các (the Legislation Committee) sẽ quyết định xem liệu đề xuất lập pháp này có nên được đệ trình cho Nghị viện hay không.

Khi đã được Ủy ban lập pháp chấp thuận, Bộ trưởng quản lý ngành có trách nhiệm phải soạn thảo "bản hướng dẫn soạn thảo dự án luật" (Instructions), trong đó nêu rõ nội dung chính sách dự kiến đưa vào dự án luật (vấn đề cần giải quyết, các phương án giải quyết vấn đề, mục tiêu giải quyết vấn đề, các công cụ giải quyết vấn đề v.v...). Trên cơ sở bản "Hướng dẫn soạn thảo dự án luật" này, các nhà soạn thảo luật chuyên nghiệp (gọi là "luật sư nghị viện" - parliamentary counsel) sẽ có trách nhiệm "dịch" những nội dung, định hướng mang tính nguyên tắc (ngôn ngữ của chính sách) thành các quy phạm (tức là thực hiện việc "quy phạm hóa" chính

---

được ban hành liên quan tới xóa bỏ án tử hình, phá thai và đồng tính, xóa bỏ kiểm duyệt đối với các vở kịch sân khấu. Một số đạo luật như Luật về ghi hình video năm 1984 (The Video Recordings Act), Luật về cơ quan kiểm toán quốc gia năm 1983 (the National Audit Act), Luật về bố trí nơi ở cho người vô gia cư (the Housing (Homeless Persons) Act 1977), Luật về hành vi cung ứng hàng hóa và dịch vụ không được yêu cầu trước (the Unsolicited Goods and Services (Amendment) Act 1975) (Xem. Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament works*, 6<sup>th</sup> ed. (Harlow, England: Pearson, 2006) at 231).

<sup>13</sup> Sách xanh là một báo cáo mang tính giải thích được thiết kế với mục đích khuyến khích sự tranh luận về chính sách trong công chúng. Sách trắng là một bản tuyên bố chính sách mang tính khá chắc chắn và hướng mà Chính phủ sẽ làm. Trên thực tế, có thể trước khi xuất bản sách trắng, Chính phủ xuất bản sách xanh. Tuy nhiên, cũng có trường hợp cả 2 loại sách này được xuất bản đồng thời <[http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)>

---

<sup>14</sup> Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament works*, 6<sup>th</sup> ed. (Harlow, England: Pearson, 2006) at 194

<sup>15</sup> Các ủy ban (hội đồng) này thường gồm 1 nhóm các Bộ trưởng và do một Bộ trưởng đóng vai trò làm chủ tọa các phiên thảo luận.

sách), các điều luật cụ thể trong một dự thảo luật.

Các nhà soạn thảo luật chuyên nghiệp tuy mang tên là "luật sư nghị viện" (parliamentary counsel) nhưng kỳ thực là các công chức (luật sư công) làm việc cho Văn phòng soạn thảo luật (Office of Parliamentary Counsel) trực thuộc Văn phòng Chính phủ (Cabinet Office) của Anh. Văn phòng này được thành lập từ năm 1869 bao gồm một đội các luật sư công (government lawyers) giàu kinh nghiệm, chỉ chuyên làm công tác "soạn thảo" (quy phạm hóa) các dự án luật mà Chính phủ trình Nghị viện. Hiện tại, Văn phòng này có 50 chuyên gia soạn thảo cùng với 15 chuyên viên hỗ trợ<sup>16</sup>. Nhiệm vụ "soạn thảo" này được hiểu là "dịch" chính sách thành các quy phạm pháp luật một cách rõ ràng, có hiệu lực và dễ hiểu. Nói cách khác, việc biến ngôn ngữ của chính sách thành thứ ngôn ngữ pháp lý là công việc của các chuyên gia soạn thảo này<sup>17</sup>. 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 (kiểu như các chuyên gia ở Vụ pháp chế của Việt Nam). Tuy nhiên, khi các luật sư công này phải soạn thảo các văn bản có nội dung phức tạp, cần kỹ thuật soạn thảo cao, họ có thể tham vấn ý kiến với Văn phòng soạn thảo luật thuộc Văn phòng Chính phủ của Anh.

Tên của các dự thảo luật này sẽ được thông báo cho Nghị viện ngay trong bài phát biểu khai mạc Nghị viện (của Nữ hoàng) hàng năm (thường là vào tháng 11 hàng năm).

Dự thảo luật (dự luật) này sẽ trải qua công đoạn Nghị viện, theo đó, dự án luật phải được cả Hạ viện và Thượng viện chấp nhận mới có thể trở thành đạo luật (mặc dù dự luật có thể được trình trước ở Hạ viện rồi mới đến thượng viện hoặc trình ở thượng viện trước rồi mới chuyển qua Hạ viện)<sup>18</sup>.

Ở cả Thượng viện và Hạ viện, Dự luật đều phải trải qua 5 bước gồm: **lần đọc đầu tiên** (first reading) (chỉ thuần túy mang tính chất giới thiệu rằng có dự luật được trình ra Nghị viện), **lần đọc thứ hai** (second reading) để cho các nghị sỹ thảo luận về những nội dung chính (các nguyên tắc chung) của dự luật<sup>19</sup>, xem xét bởi **ủy ban** của Nghị viện (ở Hạ viện, ủy ban thường gồm khoảng 20 hạ nghị sỹ, còn ở Thượng viện, trong giai đoạn ủy ban, thường toàn thể thượng viện được coi là 1 ủy ban) (committee stage), giai đoạn **báo cáo** trước nghị viện (report stage), và **lần đọc thứ ba** (third reading) (đây là giai đoạn các nghị sỹ thảo luận và bỏ phiếu thông qua dự luật ở phiên bản cuối cùng)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, dự luật về tài chính luôn được trình lại Hạ viện.

<sup>19</sup> Tại lần đọc thứ 2 này, ở Hạ viện, nếu như nội dung cơ bản của dự luật có nhiều tranh cãi thì Hạ viện có thể tiến hành bỏ phiếu để quyết định nội dung còn có nhiều ý kiến khác nhau. Tuy nhiên, cũng ở lần đọc thứ 2 này ở Thượng viện, việc bỏ phiếu như vậy không được thực hiện.

<sup>20</sup> Ở Hạ viện, trong giai đoạn này, các hạ nghị sỹ không còn được quyền đề xuất sửa đổi nội dung dự thảo trước khi bỏ phiếu biểu quyết. Tuy nhiên, ở

<sup>16</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-parliamentary-counsel>

<sup>17</sup> "When Laws become too complex"

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/187015/GoodLaw\\_report\\_8A.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/187015/GoodLaw_report_8A.pdf)

**Trong thực tế, để có sự đồng thuận của cả 2 viện, dự luật thường phải trải qua một quá trình "đánh bóng bàn" (pingpong) để cuối cùng dự luật phản ánh ý chí chung của cả 2 viện.**

Sau khi được cả 2 viện thông qua, dự luật được gửi cho Văn phòng hoàng gia và Nữ hoàng sẽ chuẩn thuận (Royal Assent) và chính thức trở thành luật của quốc gia.

Sau khi dự luật được thông qua, công bố và tổ chức thi hành, thông thường, trong thời hạn khoảng 3 đến 5 năm kể từ thời điểm tổ chức thực thi, Bộ quản lý ngành đã chủ trì xây dựng dự án luật thường tiến hành đánh giá tác động của đạo luật để xem đạo luật có mang lại tác động đúng như dự kiến ban đầu hay không. Bản đánh giá này sẽ được gửi cho Ủy ban có thẩm quyền của Hạ viện để xem xét. Ủy ban này sẽ quyết định liệu có nên tiến hành các đánh giá toàn diện hơn về tác động của đạo luật này trong thực tế hay không<sup>21</sup>.

Bức tranh thực tế về các tương tác trong quá trình xây dựng một dự án luật rất phức tạp, thể hiện như sau:

- Ở lần đọc thứ hai tại Hạ viện, mỗi dự án luật được dành cho một ngày để thảo luận (tương đương khoảng 6 tiếng). Tuy nhiên, những dự án luật phức tạp, Hạ viện có thể dành tới ba ngày để thảo luận<sup>22</sup>. Tại lần đọc này, Bộ trưởng phụ trách dự án luật sẽ phát biểu trước, sau đó các hạ nghị sỹ phe đối lập sẽ đặt câu hỏi, trao đổi, thảo luận để Bộ

trưởng trả lời. Các hạ nghị sỹ cùng Đảng với Bộ trưởng cũng tham gia tranh luận về dự án luật. Chủ trì phiên thảo luận là Chủ tịch Hạ viện hoặc Phó Chủ tịch Hạ viện. Kết thúc phiên thảo luận, đối với các dự án luật gây tranh cãi, thường sẽ có bỏ phiếu thông qua các nội dung có tính nguyên tắc. Thông thường, kỳ luật đảng phái sẽ đảm bảo rằng, lần bỏ phiếu này, phần thắng luôn thuộc về phía Chính phủ.

- Tại giai đoạn ủy ban: Dự luật sau khi đã qua lần đọc thứ hai được chuyển cho một ủy ban thường trực gồm 16 đến 50 hạ nghị sỹ (đại diện một cách cân đối các đảng phái trong hạ viện). Thành viên ủy ban thường trực luôn có Bộ trưởng phụ trách dự án luật để có cơ hội giải trình và bảo vệ dự án luật. Phòng họp của ủy ban cũng được bố trí theo hướng: phía các hạ nghị sỹ ở một bên và đối diện với đó là các thành viên đảng đối lập. Trong phòng họp cũng dành chỗ cho báo chí và công chúng tham dự. Phiên họp được chủ tọa bởi một thành viên có kinh nghiệm của ủy ban và khi chủ tọa, chủ tọa được kỳ vọng đóng vai trò là người không thiên vị. Thông thường, thời gian xem xét dự luật ở ủy ban sẽ khoảng 6 tuần (các dự án luật lớn và gây tranh cãi có thể dài hơn)<sup>23</sup>. Ủy ban thường trực sẽ xem xét từng điều khoản của dự án luật (còn mục tiêu chung của dự án luật đã được thảo luận tại lần đọc thứ hai). Các thành viên của ủy ban đều được quyền đề xuất sửa đổi nội dung từng điều khoản của dự án luật. Tuy nhiên, Bộ trưởng phụ trách dự án luật

Thượng viện, kể cả ở giai đoạn này, các thượng nghị sỹ vẫn được quyền đề nghị sửa đổi, bổ sung dự luật.

<sup>21</sup> <<https://www.gov.uk/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>>

<sup>22</sup>

<[http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)>

<sup>23</sup>

<[http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)>

(Chính phủ) không nhất thiết cứ phải chấp nhận mọi đề xuất của các thành viên trong ủy ban (vì vậy, về lý thuyết, thậm chí sau giai đoạn ủy ban, dự luật vẫn có thể giữ nguyên hình hài và nội dung như sau lần đọc thứ hai). Thông thường, Bộ trưởng này sẽ chấp nhận những đề xuất mà Bộ trưởng thấy là phù hợp, góp phần cải thiện chất lượng dự án luật. Đây thường là những điểm sửa đổi nhỏ thay vì những thay đổi lớn có ảnh hưởng mạnh tới chính sách chung của dự án luật. Chỉ trong trường hợp qua thảo luận ở ủy ban, các thành viên cùng Đảng của Chính phủ cũng vào cuộc với phe đối lập đề nghị sửa đổi dự án luật thì Chính phủ mới có thể chấp nhận những sửa đổi mang tính căn bản như vậy. Tuy nhiên, điều này rất hiếm khi xảy ra trừ khi tín nhiệm của Chính phủ đang có vấn đề. Như vậy, điểm cần lưu ý ở đây là: quyền tiếp thu ý kiến đề xuất hoàn thiện dự án luật hay không hoàn toàn thuộc về Chính phủ chứ không phải là thuộc về ủy ban thường trực. Mặc dù vậy, với sự tồn tại của công đoạn lập pháp này, dự án luật được phản biện và góp ý một cách chi tiết bởi một nhóm quan trọng các thành viên của Hạ viện. Trong một số trường hợp nhất định (nhưng thường là rất hiếm)<sup>24</sup>, ủy ban thường trực có thể được mở rộng để bao gồm tất cả các thành viên của Hạ viện (Committee of the whole House), tạo điều kiện cho bất cứ thành viên nào muốn phát biểu về dự luật thì đều có cơ hội. Tuy nhiên, đây là thủ tục rất mất thời gian của Hạ viện nên rất hiếm khi được sử dụng.

Do mức độ xem xét của dự luật ở ủy ban là chi tiết nhất nên đây là thủ tục mất nhiều thời gian nhất trong chuỗi thời gian Hạ viện xem xét dự án luật. Kết thúc giai đoạn này, dự luật được chuyển sang giai đoạn báo cáo (Report Stage).

Giai đoạn báo cáo có thể chỉ dài khoảng 30 phút hoặc có khi mất một vài ngày. Đây là giai đoạn mà tình hình thảo luận tại ủy ban được báo cáo cho toàn thể Hạ viện biết và ở giai đoạn này, các hạ nghị sỹ chưa tham gia vào ủy ban thường trực xem xét dự án luật sẽ có cơ hội đề xuất sửa đổi, bổ sung dự luật. Đồng thời, cũng ở giai đoạn này, Chính phủ sẽ chính thức công bố xem mình chấp nhận bổ sung, sửa đổi dự án luật của mình ban đầu như thế nào để thể hiện tinh cầu thị của mình. Sau giai đoạn này, dự luật được chuyển sang lần đọc thứ ba. Tại lần đọc này, trên cơ sở bản dự thảo luật mới, Hạ viện sẽ thảo luận thêm một lần nữa mang tính tổng thể về dự án luật (đây được xem là cơ hội cuối để xem xét toàn bộ nội dung của dự luật; các hạ nghị sỹ không được đề xuất sửa đổi, bổ sung dự luật, mà chỉ thảo luận xoay quanh nội dung của dự luật)<sup>25</sup> và bỏ phiếu để thông qua dự luật, sau đó chuyển dự luật cho Thượng viện thực hiện công việc của mình<sup>26</sup>.

## II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở CANADA

<sup>24</sup> Thực tế, đã có lần dự án Luật về ngân sách và dự Luật về cải cách Hiến pháp được xem xét bằng thủ tục này.

<sup>25</sup> Tuy nhiên, thông thường, phe đối lập sẽ nhân dịp này tiếp tục nêu các vấn đề để hi vọng rằng dự luật khi chuyển cho Thượng viện sẽ được các thượng nghị sỹ cân nhắc, xem xét chi tiết hơn nữa.

<sup>26</sup> <[http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)>

## 1. Vài nét về các cơ quan tham gia vào quy trình xây dựng luật

Canada là quốc gia theo chế độ đại nghị (parliamentary system). Cơ cấu bộ máy quốc gia được tổ chức theo Hiến pháp năm 1867 và 1982. Chính quyền ở Canada là chính quyền 3 cấp: liên bang, bang (tỉnh) và địa phương. Mỗi cấp đều có Hiến pháp hoặc Hiến chương riêng, trong đó ghi khá rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền. Ví dụ, chính quyền liên bang lo các vấn đề thuộc về đối ngoại và các vấn đề có tính chất liên bang (như quốc phòng, đối ngoại, phát hành tiền, ngân hàng, quy chế quốc tịch/công dân, luật hình sự, bưu chính v.v...). Chính quyền bang lo các công việc như quản lý tài nguyên thiên nhiên, chính sách y tế, giáo dục, thực thi pháp luật ở địa phương, quyền sở hữu tài sản và quyền dân sự, quản lý tư pháp, tổ chức các chương trình phúc lợi v.v.. Chính quyền địa phương (chính quyền cấp thành phố - municipal) lo các công việc thuộc về quy hoạch thành phố, phòng cháy chữa cháy, thư viện, ban hành các quy chế địa phương (local by-laws), cấp thoát nước, thu gom rác thải v.v...

Hoạt động xây dựng các đạo luật ở Canada (các đạo luật liên bang) liên quan tới 4 loại chủ thể cơ bản sau: (1) Chính phủ (Nội các) (đứng đầu là Thủ tướng); (2) Hạ viện (308 thành viên được dân chúng bầu đại diện cho cử tri các địa hạt bầu cử với nhiệm kỳ không quá 5 năm); (3) Thượng viện (gồm 105 thành viên được hình thành theo cơ chế bổ nhiệm để đại diện cho các vùng miền của Canada và được phục vụ trong Thượng viện kể từ khi bổ nhiệm cho

tới khi nghỉ hưu vào năm 75 tuổi)<sup>27</sup>; và (4) Đại diện của nữ hoàng (toàn quyền).

Trong thực tế, các sáng kiến lập pháp (dự thảo luật trình trước Nghị viện) thường đến từ phía Chính phủ (do các Bộ quản lý ngành đề xuất). Đây cũng là các dự luật mà khả năng được Nghị viện chấp thuận, thông qua là cao nhất. Sau khi dự luật được trình trước Nghị viện, mọi dự luật đều phải trải qua quá trình thảo luận, xem xét, đánh giá, thông qua hoặc không thông qua ở cả hai viện là Hạ viện và Thượng viện. Những dự luật được Hạ viện và Thượng viện thông qua sau đó sẽ được chuyển cho đại diện của Nữ hoàng (toàn quyền) chuẩn thuận và công bố.

Quy trình xây dựng luật ở quốc gia này được mô tả trong sơ đồ 19 bước (trang bên):

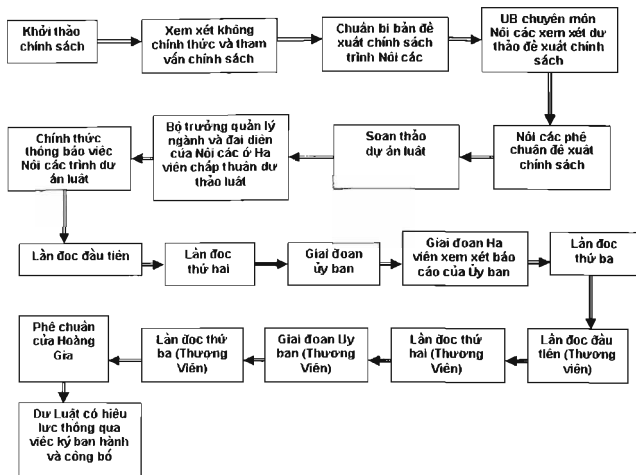
Theo sơ đồ này, quy trình xây dựng luật ở Canada đối với các dự luật do Chính phủ trình bao gồm 19 bước: 8 bước ở giai đoạn Chính phủ, 9 bước ở giai đoạn Nghị viện, 1 bước ở giai đoạn đại diện của Nữ hoàng chuẩn thuận và sau đó là bước công bố, tổ chức thực thi. Cũng theo sơ đồ này, một chính sách của Chính phủ ở Canada để trở thành một đạo luật cần phải trải qua 3 công đoạn: (1) Công đoạn Chính phủ (the Cabinet stage); (2) Công đoạn Nghị viện (the parliamentary stage); và (3) Công đoạn công bố và có hiệu lực (the coming into force stage)<sup>28</sup>. Dưới đây

<sup>27</sup> Chính quyền các bang thì không có Thượng viện mà chỉ có một Quốc hội bang theo hình thức Quốc hội một viện (gọi là Quốc hội lập pháp - Legislative Assembly).

<sup>28</sup>

<<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0864-e.htm>>





Nguồn: <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0864-e.htm>>

sẽ mô tả chi tiết hơn về công việc của từng công đoạn cụ thể, nhất là công đoạn Chính phủ và công đoạn Nghị viện.

## 2. Công đoạn Chính phủ (The Cabinet Stage)

Công đoạn Chính phủ bao gồm 8 bước cơ bản sau đây:

**Bước 1:** Khởi thảo chính sách (proposed government policy). Ở bước này, Bộ trưởng quản lý ngành xem xét quyết định theo đuổi một ý tưởng hoặc định hướng chính sách nào đó. Đây cũng chính là bước mà Bộ trưởng quản lý ngành quyết định sẽ bảo trợ cho một dự án luật trong tương lai ghi nhận định hướng chính sách

mà mình theo đuổi. Trong bước này, Bộ trưởng quản lý ngành thường thành lập các nhóm nghiên cứu, nhóm tư vấn của mình để xây dựng, hình thành chính sách mà mình dự kiến theo đuổi.

**Bước 2:** Tham vấn chính sách (consultation). Trong bước này, Bộ trưởng quản lý ngành sẽ tiến hành việc tham vấn các nội dung chính sách mình dự kiến đề xuất với các tổ chức, cá nhân, cơ quan có lợi ích liên quan, trong đó có các bộ quản lý ngành khác để tiếp tục hoàn thiện chính sách và tạo sự đồng thuận cần thiết. Ngay trong bước này, việc tham vấn với công chúng về dự thảo chính sách đã có thể được thực hiện.

Cũng trong bước này, việc tham vấn với cơ quan quản lý ngân sách và nhân lực của liên bang cũng được thực hiện để bảo đảm rằng, những tác động về ngân sách và nhân lực của chính sách đã được cân nhắc, tính toán trước.

**Bước 3:** Chuẩn bị bản đề xuất chính sách trình Nội các (Preparation of Memorandum to Cabinet). Đây là bước mà trên cơ sở nội dung chính sách dự kiến đề xuất, sau khi tiếp thu ý kiến của các chủ thể có liên quan (stakeholders), chính lý dự thảo chính sách và hoàn thiện các văn bản theo hình thức, tiêu chuẩn<sup>29</sup> mà Nội các yêu cầu để chuẩn bị trình Nội các. Tuy nhiên, trong bước này, Bộ trưởng quản lý ngành thường tổ chức phiên họp tham vấn ý kiến của các bộ, ngành có liên quan để nghe ý kiến một lần nữa nhằm tìm kiếm thêm sự ủng hộ hoặc ý kiến về đề xuất chính sách mà Bộ trưởng theo đuổi

Bản đề xuất chính sách trình Nội các (Memorandum to Cabinet, thường viết tắt là MC) là văn bản đề xuất chính sách được Bộ trưởng quản lý ngành sử dụng để mô tả bối cảnh đề xuất chính sách, phân tích các vấn đề liên quan tới bối cảnh hiện tại và đề xuất các giải pháp. Chính vì thế, Bản đề xuất chính sách trình Nội các nên bao gồm các loại thông tin cơ bản sau:

- *Vấn đề cần phải được giải quyết và căn nguyên của vấn đề;*

*Khoảng trống về chính sách (pháp luật) dẫn tới vấn đề không được giải quyết thỏa đáng;*

- *Dự kiến chính sách cụ thể được đề xuất;*

- *(Nếu rõ) vai trò và thẩm quyền cụ thể của Bộ trưởng có trách nhiệm thực thi chính sách;*

- *(Nếu rõ) công cụ thực hiện chính sách;*

- *Xác định nguồn lực hiện có (về tài chính và nhân lực) để thực thi chính sách và phương án huy động nguồn lực cần thiết để thực thi chính sách;*

- *Những tác động dự kiến của chính sách (trong đó xác định rõ loại tác động và nhóm đối tượng chịu sự tác động);*

- *Các hoạt động tham vấn công chúng về chính sách nên tiếp tục được thực hiện. Liệu việc tham vấn này có được thực hiện bằng hình thức tham vấn về dự thảo luật hay không. Nếu có, việc tham vấn này chỉ được thực hiện khi được Nội các cho phép.*

- *Hướng dẫn soạn thảo luật (drafting instructions). Bản hướng dẫn này chưa phải là một dự án luật, tuy nhiên, nó phải chứa đựng các thông tin cơ bản về chính sách dự kiến được thể chế hóa và khung khổ của dự án luật.*

Ngoài ra, bản đề xuất chính sách với Nội các còn bao gồm 3 loại phụ lục quan trọng là: một phụ lục về kế hoạch triển khai chính sách khi được thông qua (the Implementation Plan)<sup>30</sup>; một phụ lục về kế

<sup>29</sup> Chẳng hạn như: Bản đề xuất chính sách phải được soạn thảo bằng ngôn ngữ thông dụng hàng ngày, tránh những câu và đoạn văn dài dòng, khó hiểu; tránh sử dụng ngôn ngữ kỹ thuật hoặc quá chuyên ngành mà không có sự giải thích cần thiết; làm nổi bật những ý chính, những thông điệp chính.

<sup>30</sup> Đặc biệt, kế hoạch thực hiện này thường bao gồm cả kế hoạch đo lường hiệu quả thực thi của chính sách (the performance measurement

hoạch triển khai công tác truyền thông (quảng bá) về chính sách (the Strategic Communications Plan); một phụ lục về kế hoạch bảo vệ chính sách trước Nghị viện (the Parliamentary Plan).

**Bước 4:** Ủy ban chuyên môn của Nội các xem xét dự thảo đề xuất chính sách (Cabinet Committee considers Memorandum to Cabinet and prepares report); Sau khi dự thảo chính sách được trình với ủy ban chuyên môn của Nội các, ủy ban này sẽ xem xét dự thảo và có ý kiến đề nghị hoàn thiện dự thảo chính sách. Ủy ban cũng chuẩn bị báo cáo ý kiến của mình để trình Nội các.

**Bước 5:** Nội các phê chuẩn đề xuất chính sách (Cabinet ratifies committee report): Trong bước này, trên cơ sở đề xuất chính sách của Bộ trưởng quản lý ngành và báo cáo nhận xét, đánh giá của Ủy ban chuyên môn của Nội các, Nội các sẽ xem xét và phê chuẩn đề xuất chính sách. Ngay sau khi đề xuất chính sách đã được chính thức phê chuẩn, trong đó các nội dung như: vấn đề mà chính sách cần giải quyết là gì, nguyên nhân của vấn đề ra sao, giải pháp để giải quyết vấn đề là gì thường được trả lời trong chính sách đã được phê chuẩn. Chính sách này sau đó được Bộ trưởng quản lý ngành chuyển sang Văn phòng soạn luật (the Office of Chief Legislative Counsel)<sup>31</sup> chuyên nghiệp trực thuộc Bộ Tư pháp Canada dưới dạng một "hướng dẫn soạn thảo" (drafting

instructions). Chính ở công đoạn này, việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, sự trong sáng về văn phong, sự nhất quán về ngôn ngữ pháp lý trong quá trình soạn thảo luật được bảo đảm.

**Bước 6:** soạn thảo dự án luật (Department of Justice drafters draft the bill): trong bước này trên cơ sở hướng dẫn soạn thảo của Bộ quản lý ngành, các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp Canada sẽ có trách nhiệm "quy phạm hóa" (tức là diễn dịch chính sách thành dự thảo luật, biến ngôn ngữ chính sách thành ngôn ngữ pháp lý). Trong bước này, giữa Bộ quản lý ngành và các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp thường có quá trình tương tác, trao qua đổi lại để đảm bảo rằng các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp có đủ thông tin cần thiết để diễn dịch chính sách thành các dự luật phù hợp và cũng đảm bảo rằng các dự luật được soạn thảo đúng theo ý của Bộ trưởng quản lý ngành.

**Bước 7:** Bộ trưởng quản lý ngành và đại diện của Nội các ở Hạ viện (Government House Leader)<sup>32</sup> xem xét, chấp thuận dự thảo luật đã được soạn

strategy) khi được thông qua và tổ chức thực hiện (trong đó nêu rõ các thông số về kết quả đầu ra và cách thức, phương tiện đo lường các thông số này).

<sup>31</sup> Văn phòng này do Cố vấn trưởng về soạn thảo luật (Chief Legislative Counsel) đứng đầu.

<sup>32</sup> Đây là một Bộ trưởng nằm trong Nội các, có trách nhiệm thực hiện các công việc thu xếp, chuẩn bị các chương trình lập pháp của Chính phủ (Nội các) trước Hạ viện. Vị Bộ trưởng này có trách nhiệm đặc biệt quan trọng trong việc liên hệ với đại diện của Đảng đối lập trong Hạ viện để đạt các thỏa thuận cần thiết. Trước thềm chiến thứ hai ở Canada, công việc này do Thủ tướng trực tiếp đảm nhiệm. Tuy nhiên, từ năm 1946 đến nay, Thủ tướng chỉ định một Bộ trưởng trong Nội các của mình thực hiện chức trách này. Thông thường, vị đại diện này đồng thời đảm nhiệm chức vụ Bộ trưởng của một Bộ quản lý ngành khác.

thảo. Bộ trưởng quản lý ngành và Đại diện Nội các ở Hạ viện phải đảm bảo rằng nội dung của dự luật phù hợp với các quyết định trước đó của Nội các. Sau đó, dự luật được chuyển xin ý kiến Nội các một lần nữa để Nội các chính thức đồng ý sẽ trình dự án luật trước Nghị viện.

**Bước 8:** Đại diện của Nội các ở Hạ viện chính thức thông báo việc Nội các trình dự án luật. Tuy nhiên, trước đó, vị đại diện này phải cùng với Bộ trưởng quản lý ngành thống nhất xác định thời gian chính thức (thời gian phù hợp) trình dự án luật trước Hạ viện. Thông thường, dự án luật sẽ được trình ở Hạ viện trước khi trình cho Thượng viện. Riêng với các dự luật liên quan tới việc chi tiêu ngân sách hoặc đánh thuế, Hạ viện luôn là cơ quan mà dự luật phải được trình trước tiên<sup>33</sup>

### 3. Công đoạn Nghị viện (the Parliamentary Stage)

Công đoạn này gồm 10 bước trong đó có 5 bước ở Hạ viện [(1) lần đọc 1/giới thiệu tên dự án luật => (2) lần đọc 2 => (3) giai đoạn xem xét tại ủy ban => (4) giai đoạn Hạ viện xem xét báo cáo của Ủy ban => (5) lần đọc 3 (bỏ phiếu thông qua hoặc không thông qua)] và 4 bước ở thượng viện (giống các bước vừa nói ở giai đoạn Hạ viện nhưng chỉ không có bước 4) cùng với một bước xin chuẩn thuận của đại diện Hoàng gia (chuẩn thuận của toàn quyền).

#### 3.1. Các bước ở Hạ viện

**Bước 1:** Lần đọc đầu tiên (First Reading). Tại lần đọc này, Bộ trưởng quản

lý ngành chính thức đọc tên của dự luật và thông báo với Hạ viện rằng, dự luật được chính thức trình cho Hạ viện xem xét. Ngay sau đó, dự luật sẽ được in và phát cho các hạ nghị sỹ.

**Bước 2:** Lần đọc thứ hai (Second Reading): Tại lần đọc này, các nội dung mang tính nguyên lý cơ bản của dự án luật sẽ được các hạ nghị sỹ thảo luận. Những vấn đề của dự luật thường được xem xét, thảo luận, đặt ra ở bước này chủ yếu là: chính sách (ý tưởng) cơ bản của dự luật có phải là chính sách hay không? Chính sách ấy có đáp ứng nhu cầu của người dân hay không? Sau phần thảo luận, thông thường Hạ viện sẽ bỏ phiếu quyết định thông qua hay không thông qua về nguyên tắc dự luật này. Trong thực tế, hầu như các dự án luật do Chính phủ trình đều được thông qua ở lần đọc thứ hai. Sự không thông qua ngay từ lần đọc thứ hai có thể xem như một xi căng đan về chính trị, phản ánh uy tín rất thấp của Chính phủ. Trong bối cảnh Chính phủ do Đảng cầm quyền lập nên, khả năng như vậy hầu như là không có. Sau khi dự luật đã được bỏ phiếu ở Hạ viện thông qua về nguyên tắc đối với chính sách cơ bản trong dự án luật tại lần đọc thứ hai, dự luật được chuyển cho ủy ban của Hạ viện để xem xét chi tiết.<sup>34</sup>

**Bước 3:** Giai đoạn ủy ban (committee stage). Ở giai đoạn này, ủy ban được phân công xem xét dự luật sẽ nghiên cứu, xem xét, cho ý kiến và đề nghị sửa đổi nội dung đối với từng điều khoản của

33

<[http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c\\_d\\_typesbills-e.htm](http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_typesbills-e.htm)>

34

<<http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHOC/making-e.htm>>

hoạch triển khai công tác truyền thông (quảng bá) về chính sách (the Strategic Communications Plan); một phụ lục về kế hoạch bảo vệ chính sách trước Nghị viện (the Parliamentary Plan).

**Bước 4:** Ủy ban chuyên môn của Nội các xem xét dự thảo đề xuất chính sách (Cabinet Committee considers Memorandum to Cabinet and prepares report): Sau khi dự thảo chính sách được trình với ủy ban chuyên môn của Nội các, ủy ban này sẽ xem xét dự thảo và có ý kiến đề nghị hoàn thiện dự thảo chính sách. Ủy ban cũng chuẩn bị báo cáo ý kiến của mình để trình Nội các.

**Bước 5:** Nội các phê chuẩn đề xuất chính sách (Cabinet ratifies committee report): Trong bước này, trên cơ sở đề xuất chính sách của Bộ trưởng quản lý ngành và báo cáo nhận xét, đánh giá của Ủy ban chuyên môn của Nội các, Nội các sẽ xem xét và phê chuẩn đề xuất chính sách. Ngay sau khi đề xuất chính sách đã được chính thức phê chuẩn, trong đó các nội dung như: vấn đề mà chính sách cần giải quyết là gì, nguyên nhân của vấn đề ra sao, giải pháp để giải quyết vấn đề là gì thường được trả lời trong chính sách đã được phê chuẩn. Chính sách này sau đó được Bộ trưởng quản lý ngành chuyển sang Văn phòng soạn luật (the Office of Chief Legislative Counsel)<sup>31</sup> chuyên nghiệp trực thuộc Bộ Tư pháp Canada dưới dạng một "hướng dẫn soạn thảo" (drafting

instructions). Chính ở công đoạn này, việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, sự trong sáng về văn phong, sự nhất quán về ngôn ngữ pháp lý trong quá trình soạn thảo luật được bảo đảm.

**Bước 6:** soạn thảo dự án luật (Department of Justice drafters draft the bill): trong bước này trên cơ sở hướng dẫn soạn thảo của Bộ quản lý ngành, các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp Canada sẽ có trách nhiệm "quy phạm hóa" (tức là diễn dịch chính sách thành dự thảo luật, biến ngôn ngữ chính sách thành ngôn ngữ pháp lý). Trong bước này, giữa Bộ quản lý ngành và các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp thường có quá trình tương tác, trao qua đổi lại để đảm bảo rằng các chuyên gia soạn thảo của Bộ Tư pháp có đủ thông tin cần thiết để diễn dịch chính sách thành các dự luật phù hợp và cũng đảm bảo rằng các dự luật được soạn thảo đúng theo ý của Bộ trưởng quản lý ngành.

**Bước 7:** Bộ trưởng quản lý ngành và đại diện của Nội các ở Hạ viện (Government House Leader)<sup>32</sup> xem xét, chấp thuận dự thảo luật đã được soạn

strategy) khi được thông qua và tổ chức thực hiện (trong đó nêu rõ các thông số về kết quả đầu ra và cách thức, phương tiện đo lường các thông số này).

<sup>31</sup> Văn phòng này do Cố vấn trưởng về soạn thảo luật (Chief Legislative Counsel) đứng đầu.

<sup>32</sup> Đây là một Bộ trưởng nằm trong Nội các, có trách nhiệm thực hiện các công việc thu xếp, chuẩn bị các chương trình lập pháp của Chính phủ (Nội các) trước Hạ viện. Vị Bộ trưởng này có trách nhiệm đặc biệt quan trọng trong việc liên hệ với đại diện của Đảng đối lập trong Hạ viện để đạt các thỏa thuận cần thiết. Trước thể chế thứ hai ở Canada, công việc này do Thủ tướng trực tiếp đảm nhiệm. Tuy nhiên, từ năm 1946 đến nay, Thủ tướng chỉ định một Bộ trưởng trong Nội các của mình thực hiện chức trách này. Thông thường, vị đại diện này đồng thời đảm nhiệm chức vụ Bộ trưởng của một Bộ quản lý ngành khác.

thảo. Bộ trưởng quản lý ngành và Đại diện Nội các ở Hạ viện phải đảm bảo rằng nội dung của dự luật phù hợp với các quyết định trước đó của Nội các. Sau đó, dự luật được chuyển xin ý kiến Nội các một lần nữa để Nội các chính thức đồng ý sẽ trình dự án luật trước Nghị viện.

**Bước 8:** Đại diện của Nội các ở Hạ viện chính thức thông báo việc Nội các trình dự án luật. Tuy nhiên, trước đó, vị đại diện này phải cùng với Bộ trưởng quản lý ngành thống nhất xác định thời gian chính thức (thời gian phù hợp) trình dự án luật trước Hạ viện. Thông thường, dự án luật sẽ được trình ở Hạ viện trước khi trình cho Thượng viện. Riêng với các dự luật liên quan tới việc chi tiêu ngân sách hoặc đánh thuế, Hạ viện luôn là cơ quan mà dự luật phải được trình trước tiên<sup>33</sup>

### 3. Công đoạn Nghị viện (the Parliamentary Stage)

Công đoạn này gồm 10 bước trong đó có 5 bước ở Hạ viện [(1) lần đọc 1/giới thiệu tên dự án luật => (2) lần đọc 2 => (3) giai đoạn xem xét tại ủy ban => (4) giai đoạn Hạ viện xem xét báo cáo của Ủy ban => (5) lần đọc 3 (bỏ phiếu thông qua hoặc không thông qua)] và 4 bước ở thượng viện (giống các bước vừa nói ở giai đoạn Hạ viện nhưng chỉ không có bước 4) cùng với một bước xin chuẩn thuận của đại diện Hoàng gia (chuẩn thuận của toàn quyền).

#### 3.1. Các bước ở Hạ viện

**Bước 1:** Lần đọc đầu tiên (First Reading). Tại lần đọc này, Bộ trưởng quản

lý ngành chính thức đọc tên của dự luật và thông báo với Hạ viện rằng, dự luật được chính thức trình cho Hạ viện xem xét. Ngay sau đó, dự luật sẽ được in và phát cho các hạ nghị sỹ.

**Bước 2:** Lần đọc thứ hai (Second Reading): Tại lần đọc này, các nội dung mang tính nguyên lý cơ bản của dự án luật sẽ được các hạ nghị sỹ thảo luận. Những vấn đề của dự luật thường được xem xét, thảo luận, đặt ra ở bước này chủ yếu là: chính sách (ý tưởng) cơ bản của dự luật có phải là chính sách hay không? Chính sách ấy có đáp ứng nhu cầu của người dân hay không? Sau phần thảo luận, thông thường Hạ viện sẽ bỏ phiếu quyết định thông qua hay không thông qua về nguyên tắc dự luật này. Trong thực tế, hầu như các dự án luật do Chính phủ trình đều được thông qua ở lần đọc thứ hai. Sự không thông qua ngay từ lần đọc thứ hai có thể xem như một xi căng đan về chính trị, phản ánh uy tín rất thấp của Chính phủ. Trong bối cảnh Chính phủ do Đảng cầm quyền lập nên, khả năng như vậy hầu như là không có. Sau khi dự luật đã được bỏ phiếu ở Hạ viện thông qua về nguyên tắc đối với chính sách cơ bản trong dự án luật tại lần đọc thứ hai, dự luật được chuyển cho ủy ban của Hạ viện để xem xét chi tiết.<sup>34</sup>

**Bước 3:** Giai đoạn ủy ban (committee stage). Ở giai đoạn này, ủy ban được phân công xem xét dự luật sẽ nghiên cứu, xem xét, cho ý kiến và đề nghị sửa đổi nội dung đối với từng điều khoản của

33

<[http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c\\_d\\_typesbills-e.htm](http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_typesbills-e.htm)>

34

<<http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoc/making-e.htm>>

dự luật. Ở giai đoạn này, ủy ban được phân công xem xét dự luật thường tổ chức các phiên điều trần, triệu tập các quan chức và đại diện của các đối tượng có liên quan tới để nghe ý kiến, cung cấp thêm bằng chứng để xem xét, đánh giá về dự luật, nhất là những bằng chứng về những tác động dự kiến của dự luật (cả tác động tích cực và tiêu cực). Ở giai đoạn này, các thành viên của ủy ban có thể đưa ra những đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung những quy định cụ thể của dự luật. Kết thúc giai đoạn này, ủy ban được phân công xem xét dự án luật phải xây dựng báo cáo bình luận, nhận xét, kiến nghị về dự thảo luật. Nếu dự án luật được ủy ban bỏ phiếu nhất trí thông qua, thì dự luật sẽ được chuyển sang bước 4.

Điểm cần lưu ý là, thông thường, ủy ban được phân công xem xét dự án luật là một trong số các ủy ban thường trực của Hạ viện. Tuy nhiên, trong những trường hợp nhất định, Hạ viện có thể lập ủy ban lâm thời để xem xét dự án luật và ủy ban này sẽ tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ.<sup>35</sup>

**Bước 4:** Giai đoạn Hạ viện xem xét báo cáo của ủy ban (Report Stage): Trong giai đoạn này, Hạ viện sẽ xem xét báo cáo nhận xét, đánh giá, kiến nghị của ủy ban được phân công về dự thảo luật. Trong giai đoạn này, Chính phủ hoặc các hạ nghị sỹ chưa có điều kiện tham gia ủy ban có thể tiếp tục đưa ra các đề xuất hoàn thiện dự án luật. Hạ viện sẽ thảo luận về dự luật và các đề xuất hoàn thiện dự luật này.

**Bước 5:** Lần đọc thứ ba (Third reading). Tại phiên họp này của Hạ viện, dự án luật tiếp tục được thảo luận và bỏ phiếu để thông qua hoặc không thông qua. Trong thực tế, có thể có trường hợp, hạ nghị sỹ đã bỏ phiếu thuận ở lần đọc thứ hai nhưng lại đổi ý ở lần đọc thứ ba với lý do dự thảo được xem xét ở lần đọc thứ ba đã có những thay đổi nhất định sau giai đoạn xem xét ở ủy ban và giai đoạn Hạ viện xem xét báo cáo của ủy ban về dự luật.<sup>36</sup> Về lý thuyết, dự luật có thể không được thông qua, tuy nhiên, đối với các dự luật do Chính phủ trình, do Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Đảng cầm quyền nên về theo nguyên tắc chung về việc giữ gìn kỷ luật trong Đảng, các dự luật do Chính phủ trình sẽ được các đảng viên trong Hạ viện chấp thuận thông qua. Vì vậy, trên thực tế, rất hiếm khi xảy ra trường hợp dự luật do Chính phủ bảo trợ không được Hạ viện thông qua.

Sau khi dự luật được thông qua, dự luật sẽ được chuyển cho Thượng viện xem xét, thảo luận, cho ý kiến.

### 3.2. Các bước ở Thượng viện

Tại Thượng viện, dự luật phải trải qua 4 bước cơ bản sau đây:

**Bước 1:** Lần đọc đầu tiên (First reading). Dự án luật chính thức được đệ trình trước Thượng viện và được in ấn để phát cho các thượng nghị sỹ.

**Bước 2:** Lần đọc thứ hai (Second Reading). Các thượng nghị sỹ sẽ thảo

35

<[http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c\\_g\\_legislativeprocess-e.htm](http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-e.htm)>

36

<<http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHOC/making-e.htm>>

luật những nội dung cốt lõi mang tính nguyên tắc của dự luật. Sau đó dự luật sẽ được chuyển cho ủy ban của Thượng viện để xem xét, cho ý kiến chi tiết.

**Bước 3:** Giai đoạn ủy ban (Committee stage): Các thành viên của ủy ban của Thượng viện được phân công xem xét dự án luật sẽ nghiên cứu chi tiết từng điều khoản của dự luật và có thể đề xuất sự sửa đổi, hoàn thiện. Ủy ban cũng phải hoàn thiện báo cáo kết quả thảo luận để gửi cho Thượng viện chuẩn bị cho lần đọc thứ ba (third reading).

**Bước 4:** Lần đọc thứ ba (Third Reading). Các thượng nghị sỹ sẽ thảo luận và bỏ phiếu về dự án luật. Nếu dự luật được bỏ phiếu thuận, dự luật được coi là đã được Thượng viện thông qua. Nếu bản dự thảo luật được thông qua tại Thượng viện khác với bản dự luật được thông qua tại Hạ viện, lưỡng viện phải thực hiện việc dàn xếp để có bản dự luật có nội dung giống nhau.

Cho tới khi hai viện đạt được sự đồng thuận về dự án luật và được thông qua, Dự luật sẽ được gửi cho đại diện của Nữ hoàng để ký Lệnh ban hành. Khi nhận được dự luật đã được cả Hạ viện và Thượng viện thông qua, đại diện của Nữ hoàng (toàn quyền) sẽ ký Lệnh ban hành và công bố luật.

### III. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở NHẬT BẢN

Nhật Bản là quốc gia theo mô hình chính thể quân chủ đại nghị. Nhật Hoàng chỉ đóng vai trò nghi lễ và biểu tượng thống nhất quốc gia mà không có thực quyền. Quốc hội Nhật Bản là Quốc hội lưỡng viện

gồm Hạ viện (với nhiệm kỳ 4 năm) và Thượng viện (với nhiệm kỳ 6 năm). Hiện tại, Hạ viện Nhật Bản có 480 thành viên trong khi Thượng viện Nhật Bản có 242 thành viên. Quốc hội được Hiến pháp quy định là cơ quan có quyền lực cao nhất của nhà nước và là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp<sup>37</sup>. Các nghị sỹ dù là thành viên của Hạ viện hay Thượng viện đều do dân bầu trực tiếp<sup>38</sup>. Chính phủ (Nội các) do Thủ tướng đứng đầu là cơ quan nắm quyền hành pháp. Thủ tướng được bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Thủ tướng được quyền bổ nhiệm và cách chức các Bộ trưởng trong Nội các, nhưng phải bảo đảm yêu cầu đa số các Bộ trưởng trong Nội các là đại biểu Quốc hội<sup>39</sup>.

#### 1. Quyền trình dự án luật

Theo quy định tại Hiến pháp Nhật Bản, quyền trình dự án luật trước Quốc hội thuộc về Nội các (do Thủ tướng thay mặt)<sup>40</sup>. Theo một nghiên cứu đã được công bố năm 2009<sup>41</sup>, quyền trình dự án luật ở Nhật Bản còn thuộc về các nghị sỹ. Tuy nhiên, lại Hạ viện, ngoài hạ nghị sỹ bảo trợ cho dự án luật (người bảo trợ), để chính thức được phép trình ra Hạ viện, dự luật còn phải có 20 hạ nghị sỹ khác ủng hộ đối với dự luật thường (trường hợp dự luật liên quan đến việc chi tiêu ngân sách thì con số này phải là

<sup>37</sup> Điều 41 và 42 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản.

<sup>38</sup> Điều 43 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản.

<sup>39</sup> Điều 65, 67 và 68 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản.

<sup>40</sup> Điều 72 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản.

<sup>41</sup> <<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&Itemid=88850&GroupId=1154>>



50). Ở Thượng viện, con số tương ứng lần lượt là 10 và 20. Khi trình dự luật, người bảo trợ phải trình kèm một bản giải trình về nội dung cơ bản của dự luật và lý do đề xuất các nội dung của dự luật. Nếu nội dung của dự luật có nội dung dẫn đến việc chi tiêu ngân sách thì bản giải trình còn phải có nội dung báo cáo về các khoản chi phí cần thiết để thực thi luật. Cả Thượng viện và Hạ viện đều có bộ phận hỗ trợ kỹ thuật giúp các nghị sỹ thực hiện quyền trình dự án luật của mình (chẳng hạn các chuyên gia về soạn thảo luật, các chuyên gia phân tích chính sách và chuyên gia cung cấp thông tin cần thiết cho nghị sỹ).

Trong thực tế, Chính phủ (Nội các) Nhật Bản là chủ thể chủ yếu đệ trình dự án luật trước Hạ viện và Thượng viện (việc chọn lựa viện nào để trình trước là quyền của Chính phủ). Tuy nhiên, dự luật về ngân sách (dự toán ngân sách) bao giờ cũng phải trình Hạ viện trước<sup>42</sup> và chỉ Chính phủ Nhật Bản mới là chủ thể có quyền trình dự luật về ngân sách. Do năm ngân sách ở Nhật bắt đầu từ ngày 1/4, nên để bảo đảm linh hoạt kịp thời, ngay đầu kỳ họp của Nghị viện vào tháng Giêng, Chính phủ đã đệ trình dự luật về ngân sách.

Người bảo trợ dự án luật có quyền rút lại dự án luật đã trình theo những điều kiện nhất định. Cụ thể, với các dự án luật có nhiều đồng bảo trợ thì phải được tất cả các đồng bảo trợ đồng ý rút. Ngoài ra, dự án luật đã được ủy ban hoặc viện nào xem xét thì dự án luật chỉ được rút khi được ủy ban hoặc viện đó đồng ý. Trường hợp dự luật

đã được thông qua ở một viện thì dự luật ấy không được phép rút lại.

## 2. Phân công công việc của Bộ quản lý ngành và Tổng vụ lập pháp

Ở Nhật Bản, việc soạn thảo một dự luật luôn được coi là công việc rất phức tạp, đòi hỏi kỹ thuật rất cao. Tất cả các dự án luật của Chính phủ đều phải có sự chấp thuận của Tổng vụ lập pháp (Legislation Bureau) trước khi được đệ trình cho Quốc hội (Diet)<sup>43</sup>. Một trong những yêu cầu trong quá trình xây dựng dự án luật là nội dung của dự án này phải đảm bảo rằng "không có sự mâu thuẫn (không thống nhất) nào giữa nội dung của dự án này với các đạo luật hiện hành".

Một dự án luật thường xuất phát từ đề xuất chính sách của Bộ quản lý ngành. Khi Bộ quản lý ngành xác định cần xây dựng dự án luật mới hoặc cần xây dựng luật sửa đổi, bổ sung luật hiện hành thuộc phạm vi quản lý của mình, thông thường các Bộ sẽ lập một ủy ban (hoặc một nhóm) nghiên cứu. Ủy ban này có trách nhiệm tiến hành các nghiên cứu cần thiết về việc xây dựng dự luật. Kết thúc quá trình nghiên cứu, ủy ban phải xây dựng được 1 báo cáo đề xuất về việc xây dựng dự án luật trong đó nêu rõ lý do và những nội dung cơ bản dự kiến xây dựng thành dự án luật. Khi được Bộ trưởng Bộ quản lý ngành chấp thuận, Bộ quản lý ngành sẽ xây dựng dự thảo đầu tiên của dự án luật. Dựa trên dự thảo đầu tiên này, Bộ quản lý ngành sẽ tiến

<sup>42</sup> Điều 60 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản.

<sup>43</sup> Ryo Fujikura, *Law Making in Japan* (2011)  
<[http://www.us-jpn.org/en/reports/seminar/fujikura\\_20111103.pdf](http://www.us-jpn.org/en/reports/seminar/fujikura_20111103.pdf)>

hành các công việc tham vấn với các Bộ ngành có liên quan để tìm kiếm sự đồng thuận. Khi thấy cần thiết, Bộ quản lý ngành có thể lập hội đồng tư vấn xem xét dự án luật, hoặc tổ chức tham vấn công chúng. Sau khi các bước tham vấn này đã kết thúc, Bộ quản lý ngành sẽ xây dựng dự thảo luật chính thức phục vụ cho việc lấy ý kiến thẩm định của Tổng vụ lập pháp (Cabinet Legislation Bureau).

Sau đó, Bộ quản lý ngành phải tiến hành tham vấn ý kiến với Tổng vụ lập pháp (Legislation Bureau) và phải nhận được sự đồng thuận của Tổng vụ này, công việc xây dựng dự án luật mới tiếp tục được triển khai. Trên thực tế, mọi dự án luật trước khi xin ý kiến của Nội các đều phải được Tổng vụ lập pháp thẩm định. Việc thẩm định này, theo yêu cầu của Thủ tướng, được tiến hành ngay trước thời điểm dự luật được trình ra Nội các để thảo luận và cho ý kiến. Tuy nhiên, thời gian gần đây, các Bộ thường tham vấn ý kiến sơ bộ với Tổng vụ lập pháp trước cả thời điểm Thủ tướng có yêu cầu thẩm định chính thức.

Việc thẩm định của Tổng vụ lập pháp hướng tới việc đánh giá dự án luật chuẩn bị bởi các Bộ quản lý ngành từ nhiều góc độ khác nhau trong đó trọng tâm là góc độ pháp lý. Cụ thể, việc thẩm định tập trung làm rõ những điểm mâu chốt sau đây:

- *Mối quan hệ giữa dự án luật với Hiến pháp và các đạo luật khác đã tồn tại;*

- *Sự hợp pháp của dự án luật;*

*Tính chính xác trong việc diễn đạt những ý định của dự luật bằng ngôn ngữ pháp lý;*

- *Sự phù hợp về cấu trúc của dự án luật (nhất là kết cấu chương điều và trật tự chương, điều);*

- *Sự chính xác trong việc sử dụng các ngôn từ pháp lý.*

Sau khi đã có chấp thuận về các khía cạnh kể trên từ Tổng vụ lập pháp, Bộ quản lý ngành phải tiến hành tham vấn với cơ quan hữu quan của Đảng cầm quyền. Chỉ khi đã có sự đồng thuận từ phía các cơ quan hữu quan của Đảng cầm quyền, Bộ quản lý ngành mới được trình dự án luật ra Nội các để xem xét, chấp thuận hay không chấp thuận việc đệ trình dự án luật ra trước Quốc hội (Diet). Nếu dự án luật được Nội các chấp thuận, dự án luật sẽ chính thức được trình ra Quốc hội. Tùy theo lựa chọn của mình, Chính phủ có thể trình dự luật ra Hạ viện hoặc Thượng viện trước. Tuy nhiên, với dự án luật về ngân sách (dự toán ngân sách), Hạ viện luôn là Viện phải được trình trước.

### 3. Về Tổng vụ lập pháp của Nội các (Cabinet Legislation Bureau)<sup>44</sup>

Đây là cơ quan có trách nhiệm trực tiếp trợ giúp cho Nội các về các vấn đề pháp lý thông qua chức năng: thẩm định các dự án luật, thẩm định các dự án sắc lệnh của Nội các và thẩm định các dự thảo điều ước quốc tế chuẩn bị trình Nội các. Tổng vụ lập pháp cũng có chức năng tiến hành giải thích các đạo luật, còn gọi là việc cấp ý kiến pháp lý (opinion-giving) cho Thủ tướng, các Bộ trưởng, Nội các và cho cả Quốc hội, nhất là khi các Bộ

<sup>44</sup> <<http://www.clb.go.jp/english/index.html>>

quản lý ngành hoặc các chủ thể khác có sự bất đồng về cách hiểu các quy định trong các đạo luật<sup>45</sup>. Tất nhiên, việc giải thích các đạo luật như thế chỉ có giá trị trong ngành hành pháp, bởi tòa án mới là cơ quan được trao quyền giải thích pháp luật một cách chính thức.

Công việc cấp ý kiến pháp lý được thực hiện bởi Vụ 1 nằm trong Tổng vụ; công việc thẩm định được tiến hành bởi Vụ 2, Vụ 3 và Vụ 4 nằm trong Tổng vụ. Mỗi năm, trung bình, Tổng vụ phải tiến hành thẩm định khoảng 100 dự án luật do Nội các trình Quốc hội (Diet). Bên cạnh đó, khoảng 400 dự thảo sắc lệnh của Nội các cũng được thẩm định bởi Tổng vụ. Mỗi Vụ thẩm định được phân chia 1 lĩnh vực chuyên môn. Cụ thể, Vụ 2 sẽ chuyên thẩm định về các lĩnh vực như: các dự luật liên quan tới cơ chế hoạt động của Nội các, các dự luật do các Bộ sau đây trình: Bộ Tư pháp; Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể Thao, Khoa học và Công nghệ; Bộ Đất đai, Hạ tầng và Giao thông; và Bộ Quốc phòng. Vụ 3 sẽ tập trung thẩm định các dự luật và dự thảo văn bản trong các lĩnh vực do các cơ quan sau trình: Cơ quan tài chính quốc gia (Financial Services Agency), Bộ quản lý công, nội vụ, viễn thông; Bộ Tài chính; Bộ Ngoại giao và Hội đồng Kiểm toán. Vụ 4 tập trung thẩm định các dự luật và dự thảo văn bản trong các lĩnh vực do các cơ quan sau đệ trình: Ủy ban thương mại công bằng (Fair Trade Commission); Hội đồng phối hợp giải quyết tranh chấp môi trường; Bộ Y tế, lao động, phúc lợi; Bộ Nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm

ng nghiệp; Bộ Kinh tế, thương mại và công nghiệp; và Bộ Môi trường.

Các công việc quản trị nội bộ của Tổng vụ như quản trị nhân sự, xây dựng ngân sách và đảm bảo chế độ kế toán sẽ do Văn phòng của Tổng vụ thực hiện. Đứng đầu Tổng vụ là Tổng vụ trưởng (Director-General).

#### 4. Giai đoạn Quốc hội

Khi dự luật được trình ra Hạ viện hoặc Thượng viện, Chủ tịch Hạ viện hoặc Chủ tịch Thượng viện thường sẽ chuyển dự án luật về các ủy ban của Quốc hội để xem xét, thẩm tra.

Tại ủy ban, công việc thẩm tra bắt đầu với việc Bộ trưởng quản lý ngành bảo trợ dự luật sẽ giải trình về lý do xây dựng dự án luật. Sau đó các thành viên trong ủy ban sẽ tiến hành việc hỏi đáp, trao đổi với Bộ trưởng bảo trợ dự luật. Sau phần hỏi đáp, trao đổi đó, chủ nhiệm ủy ban sẽ yêu cầu bỏ phiếu tại ủy ban để xem ủy ban có ủng hộ hay không ủng hộ dự án luật. Kết thúc hoạt động thẩm tra, dự án luật sẽ tiếp tục được thảo luận tại phiên họp toàn thể của Viện mà dự án luật đang được trình.

Theo một nghiên cứu đã được công bố năm 2009<sup>46</sup>, hầu hết các dự án luật được trình lên Nghị viện đều phải trải qua giai đoạn xem xét, thẩm tra tại ủy ban. Hơn nữa, quãng thời gian dự án luật được xem xét tại ủy ban cũng chiếm nhiều thời gian hơn so với quá trình xem xét dự án luật tại phiên họp toàn thể ở hội trường.

<sup>45</sup> Nguyễn Lâm "Quy trình lập pháp Nhật Bản" <<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&temid=88847&Groupid=1006>>

<sup>45</sup> <[http://www.clb.go.jp/english/index\\_h.html](http://www.clb.go.jp/english/index_h.html)>

Có thể nói, "số phận" của dự án luật tại Nghị viện có thể được đoán định trước ngay từ giai đoạn xem xét ở ủy ban. Sau khi được đệ trình trước Hạ viện, Chủ tịch Hạ viện dựa vào nội dung dự án luật để chuyển dự án luật đến ủy ban có thẩm quyền xem xét tương ứng, riêng dự án ngân sách được xem xét tại Ủy ban Ngân sách của mỗi viện. Nếu khó có thể xác định ủy ban có thẩm quyền xem xét dự án luật thì Chủ tịch Hạ viện hoặc các nghị sĩ có thể đề nghị Hạ viện xem xét quyết định. Ngoài ra, Hạ viện cũng có thể thành lập một ủy ban đặc biệt trong trường hợp cần thiết để xem xét dự án luật. Trong quá trình xem xét dự án luật, ủy ban của Nghị viện có thẩm quyền khá lớn. Khi nhận được dự án luật, ủy ban có thể xem xét dự án luật hoặc không đưa dự án luật vào chương trình làm việc của ủy ban. Ủy ban cũng có thể bác bỏ dự luật bằng cách quyết định rằng dự án luật không có nội dung quan trọng cần phải trình ra phiên họp toàn thể của Nghị viện (trừ trường hợp dự án luật đó được chuyển từ viện khác tới). Các phiên họp của ủy ban ở Nghị viện Nhật Bản được tổ chức vào thời gian không tiến hành các phiên họp toàn thể của Nghị viện với ít nhất phải có một nửa số thành viên của ủy ban có mặt. Số lần phát biểu của một nghị sĩ về vấn đề đang được ủy ban tiến hành xem xét là không hạn chế. Ủy ban có thể tổ chức các buổi điều trần để nghe ý kiến của những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến dự án luật. Ủy ban cũng có thể thành lập các tiểu ban để tiến hành xem xét sâu thêm các vấn đề trong dự án luật. Ngoài ra, ủy ban cũng có thể yêu cầu các quan chức chính phủ tham gia các cuộc

họp của ủy ban để giải trình về những vấn đề có liên quan. Ủy ban cũng có thể đề nghị với các nghị sĩ không thuộc ủy ban phát biểu về dự án luật nếu ủy ban thấy là cần thiết. Trong một số trường hợp, một ủy ban có thể tổ chức một cuộc họp liên tịch với các ủy ban khác theo sự thoả thuận giữa các ủy ban. Quá trình từ khi thảo luận cho đến khi biểu quyết về dự án luật tại ủy ban phải được ghi thành biên bản; phải được in và gửi đến từng hạ nghị sĩ, trừ những phần biên bản của các cuộc họp kín được ủy ban quyết định giữ bí mật và những điểm mà chủ nhiệm ủy ban ra lệnh rút bỏ. Các biên bản này phải được chủ nhiệm ủy ban ký chứng thực và được lưu giữ tại Hạ viện. Sau khi đã hoàn thành việc xem xét một dự án luật, các báo cáo của ủy ban giải thích ngắn gọn về các lý do để ủy ban đưa ra quyết định. Báo cáo này thường được chủ nhiệm ủy ban trình lên Chủ tịch Hạ viện tại phiên họp toàn thể của Hạ viện. Bên cạnh đó, theo nguyên tắc bảo vệ ý kiến thiểu số, bản báo cáo ý kiến thiểu số trong ủy ban với đầy đủ số lượng chữ ký cần thiết sẽ được gửi đến chủ nhiệm Ủy ban để trình lên Chủ tịch Hạ nghị viện. Các báo cáo của ủy ban và các báo cáo về ý kiến thiểu số sẽ được in ấn và gửi đến tất cả các nghị sĩ, trừ những phần được cho là thuộc về bí mật quốc gia. Đến đây, dự án luật được chuyển sang giai đoạn xem xét tại phiên họp toàn thể của Hạ viện.

Khi dự luật đã được cả ủy ban và phiên họp toàn thể của Viện mà dự án luật được trình thông qua, dự án luật được chuyển cho viện còn lại để xem xét. Dự

luật sau đó lại được chuyển về cho ủy ban có liên quan để xem xét, thảo luận. Sau đó dự luật được xem xét tại phiên họp toàn thể của viện mà dự luật được chuyển tới để xem xét và bỏ phiếu thông qua hoặc không thông qua.

Theo một nghiên cứu đã được công bố vào năm 2009<sup>47</sup>, trong phiên thảo luận tại Hạ viện Nhật Bản, Chủ tịch Hạ viện là người chủ tọa phiên họp (đóng vai trò nhạc trưởng) và không được phép tham gia phát biểu tranh luận. Thời gian phát biểu của từng nghị sỹ trong quá trình thảo luận không bị Hạ viện khống chế, mà tùy thuộc vào sự điều hành của Chủ tịch Hạ nghị viện. Bắt đầu phiên họp xem xét dự án luật của Hạ viện, chủ nhiệm ủy ban sẽ báo cáo về quy trình xem xét dự án luật tại ủy ban và quá trình đi đến quyết định của ủy ban. Sau đó, các hạ nghị sỹ có ý kiến thiểu số sẽ trình bày quan điểm của mình. Chủ nhiệm ủy ban cũng như các thành viên có ý kiến thiểu số không được phép bổ sung quan điểm riêng vào các bản báo cáo đã được gửi đến Chủ tịch Hạ viện. Trong trường hợp Hạ viện đã quyết định bỏ qua giai đoạn xem xét dự án luật tại ủy ban thì vào thời điểm này, thay cho các báo cáo của ủy ban, chủ thể trình dự án luật sẽ phải giải trình về mục đích và các giải pháp lập pháp được đưa ra. Sau khi chủ nhiệm hoặc thành viên của nhóm thiểu số đã hoàn thành xong báo cáo của mình, theo sự chủ tọa của Chủ tịch Hạ viện, các nghị sỹ sẽ tiến hành tranh luận về dự án luật. Trước hết, các nghị sỹ có thể yêu cầu chủ thể

trình dự án, chủ nhiệm ủy ban, hoặc những người có quan điểm thiểu số giải thích thêm về những vấn đề có liên quan đến báo cáo của các chủ thể này. Sau đó, các hạ nghị sỹ sẽ tranh luận về các giải pháp lập pháp có liên quan. Vào thời điểm này, chủ nhiệm ủy ban, những người đã trình bày ý kiến thiểu số cũng có thể phát biểu bổ sung để làm rõ hơn các báo cáo của mình. Trong quá trình chủ tọa phiên thảo luận, Chủ tịch Hạ viện cũng phải chú ý đến nguyên tắc cho phép người phản đối vấn đề được phép phát biểu trước và tạo ra sự xen kẽ giữa các ý kiến phản đối và ủng hộ. Các nghị sỹ **chỉ được phép phát biểu tối đa là ba lần về một vấn đề**. Tuy nhiên, quy định này không áp dụng đối với những nghị sỹ được chỉ định là đại diện của ủy ban tham gia tranh luận về dự án luật. Thời gian phát biểu của từng nghị sỹ trong quá trình thảo luận không bị Hạ viện khống chế, mà tùy thuộc vào sự điều hành của Chủ tịch Hạ viện. Trong phiên thảo luận, Chủ tịch Hạ viện thực hiện vai trò chủ tọa phiên họp và không được phép tham gia phát biểu tranh luận. Tuy nhiên, nếu muốn trình bày chính kiến cá nhân, Chủ tịch Hạ viện phải thông báo trước nghị viện và phải rời vị trí chủ tọa để ngồi vào ghế nghị sỹ của mình tại Hội trường cho đến khi kết thúc việc biểu quyết. Trong quá trình xem xét dự án luật tại phiên họp toàn thể của Hạ nghị viện, các nghị sỹ có thể kiến nghị các giải pháp sửa đổi, bổ sung về dự án luật. Trường hợp các kiến nghị có dẫn đến việc làm tăng ngân sách, hoặc cần có bảo đảm về mặt tài chính, thì kèm theo bản kiến nghị sửa đổi, bổ sung

<sup>47</sup> Minh Thy "Quy trình lập pháp Nhật Bản"  
<<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&Itemid=88848&Groupid=1006>>

phải có bản giải trình chi tiết về các vấn đề này. Quá trình thảo luận về dự án luật thường kết thúc khi không còn nghị sỹ nào có thêm ý kiến tranh luận. Sau khi kết thúc thảo luận, các nghị sỹ có mặt tiến hành biểu quyết. Nghị viện Nhật Bản không chấp nhận hình thức biểu quyết thay, kể cả trường hợp người vắng mặt đã ủy quyền bằng văn bản. Nghị viện có nhiều cách thức khác nhau để tiến hành biểu quyết như bằng cách hô to; đứng dậy; bỏ phiếu ghi danh bằng lá phiếu màu trắng hoặc xanh. Toàn bộ quá trình thảo luận tại phiên họp toàn thể để xem xét dự án luật sẽ được ghi vào biên bản. Nội dung của biên bản có thể được sửa đổi theo yêu cầu của các nghị sỹ, thường chỉ là những chú thích ngắn để làm rõ thêm về ý kiến của nghị sỹ hoặc để hiệu đính những từ, ngữ trong bài phát biểu. Việc hiệu đính không được phép thay đổi những ý chính đã được ghi trong biên bản. Biên bản phải được Chủ tịch Hạ viện cùng Tổng thư ký hoặc Phó tổng thư ký xác thực và công bố trên Công báo.

Trong thực tế, không phải lúc nào dự luật được Hạ viện thông qua và dự luật được Thượng viện thông qua cũng là hai bản có nội dung giống hệt nhau. Trong trường hợp này, quan điểm của Hai viện về dự án luật đã có sự bất đồng. Để giải quyết sự bất đồng này của hai viện, pháp luật Nhật Bản cũng đã có những quy tắc nhất định. Theo quy định tại Điều 59 Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản, nếu Thượng viện không đồng ý với dự luật mà Hạ viện đã thông qua thì dự luật này vẫn trở thành đạo luật nếu Hạ viện biểu quyết lần thứ hai và đạt được ít nhất 2/3 số đại biểu có mặt thông qua. Theo một nghiên cứu được công bố

năm 2009<sup>48</sup>, khi một dự án luật đã được Hạ viện thông qua nhưng chỉ được Thượng viện thông qua với sự sửa đổi, bổ sung nhất định, hoặc không được Thượng viện thông qua, dự án luật sẽ được chuyển lại cho Hạ viện để xem xét thêm. Để tìm đến một giải pháp lập pháp hợp lý, có được sự đồng thuận từ phía các nghị sỹ của cả hai viện, Hạ viện có thể đề nghị Thượng viện cùng lập ra một ủy ban liên hợp để xem xét dự án luật. Ủy ban này bao gồm thành viên của cả hai viện mà thông thường mỗi viện được quyền cử mười thành viên tham dự. Các phiên họp của ủy ban chung sẽ do các thành viên của mỗi viện thay nhau chủ tọa. Riêng phiên họp đầu tiên, người chủ tọa sẽ do tất cả các thành viên trong của ủy ban chung quyết định. Thủ tục làm việc của ủy ban chung được quy định rất nghiêm ngặt. Để có thể tiến hành phiên họp, ủy ban chung phải có đủ hai phần ba tổng số các thành viên có mặt. Các thành viên khác của nghị viện không phải là thành viên của ủy ban chung thì tuyệt đối không được tham dự phiên họp của ủy ban này ngoại trừ được tham gia với tư cách là thành viên của Chính phủ hoặc các cơ quan hữu quan được ủy ban chung triệu tập để giải trình, làm rõ các vấn đề có liên quan trong dự án. Trình tự thảo luận, đệ trình các giải pháp sửa đổi, bổ sung, biểu quyết tại ủy ban chung được áp dụng theo nguyên tắc được quy định tại Luật Nghị viện Nhật Bản mà cả

<sup>48</sup> Hoài Thu "Quy trình lập pháp Nhật Bản: Bất đồng giữa hai viện"  
<<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&temId=88846&GroupId=1006>>

Hạ viện và Thượng viện đều tuân thủ. Một giải pháp lập pháp chỉ được thông qua khi có đa số hai phần ba tổng số thành viên của ủy ban có mặt tại phiên họp nhất trí tán thành. Các giải pháp đã được ủy ban chung thống nhất thông qua thì không được phép sửa đổi, bổ sung. Phương án này sẽ được chuyển đến xem xét lại ở Hạ viện và Thượng viện. Trong mối quan hệ giữa hai viện, Hạ viện vẫn có những ưu thế nổi trội hơn, đặc biệt là trong quy trình lập pháp. Trường hợp Thượng nghị viện không nhất trí với ý kiến của Hạ viện về dự án luật, hoặc ủy ban chung do hai viện thành lập không tìm được một giải pháp thống nhất thì Hạ nghị viện vẫn có thể đưa ra quyết định cuối cùng nếu có được đa số hai phần ba tổng số thành viên của Hạ viện biểu quyết thông qua theo phương án của Hạ viện. Phương án của Hạ viện cũng được coi là mặc nhiên được Thượng viện chấp thuận trong trường hợp trong vòng sáu mươi ngày kể từ ngày nhận được dự án luật từ Hạ viện mà Thượng viện không đưa ra được quyết định cuối cùng về dự án luật. Thời hạn này được rút ngắn thành 23 ngày trong trường hợp đó là dự án ngân sách của năm tài chính tiếp theo do Chính phủ đệ trình, hoặc là các nghị quyết về việc phê chuẩn các điều ước quốc tế.

Nếu dự luật được cả hai viện thông qua, dự luật được chuyển trở lại cho Chính phủ để Chính phủ trình Nhật Hoàng ký Lệnh công bố. Trong vòng 30 ngày kể từ ngày dự luật được chuyển tới cho Nhật Hoàng, dự luật phải được công bố. Cùng với việc công bố, đạo luật đã được thông qua sẽ được xuất bản trên công báo. Đạo luật được công bố có tên, được đánh số và

được ký bởi cả Bộ trưởng quản lý ngành đã bảo trợ dự án luật và Thủ tướng Chính phủ.

Qua nghiên cứu quy trình xây dựng luật ở Nhật Bản kể trên, có thể thấy rằng, ở Nhật Bản, trách nhiệm khởi thảo và xây dựng các dự thảo luật cũng chủ yếu do các Bộ quản lý ngành thực hiện. Tuy Nhật Bản không có quy trình xây dựng chính sách và phê duyệt chính sách bởi Nội các trước khi bắt tay vào soạn thảo dự án luật, nhưng việc nghiên cứu, khảo sát thực tiễn để hình thành nên nội dung chính sách cũng được tiến hành rất kỹ trước khi Bộ quản lý ngành bắt tay vào công việc soạn thảo dự án luật để trình Nội các xem xét trước khi Nội các chính thức đồng ý trình Nghị viện.

## IV. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở ĐỨC

### 1. Quyền trình dự án Luật

Luật là các quy tắc chung ràng buộc lên toàn xã hội, do đó được thảo luận và thông qua bởi một diễn đàn dân chủ và quan trọng nhất tại Đức đó là: Hạ nghị viện Đức (Bundestag)<sup>49</sup>. Hạ nghị viện Đức gồm 601 thành viên được bầu theo lối phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín với nhiệm kỳ 4 năm<sup>50</sup>.

Tuy nhiên, không chỉ các thành viên của Hạ nghị viện có quyền đưa ra các dự thảo luật mà cả Chính phủ liên bang và Thượng nghị viện (Bundesrat) cũng có

<sup>49</sup>

[http://www.bundestag.de/hdocs\\_e/bundestag/function/legislation/passage.html](http://www.bundestag.de/hdocs_e/bundestag/function/legislation/passage.html)

<sup>50</sup> Hạ nghị viện Đức có tới 21 Ủy ban chuyên trách để thực hiện các công việc liên quan tới thẩm tra, xem xét chi tiết từng dự án luật.

quyền giới thiệu các dự luật đến Hạ nghị viện.

Hầu hết các điều khoản và các dự luật đưa ra thảo luận được lên danh sách bởi Chính phủ liên bang. Với vai trò là trung tâm của quyền hành pháp, Chính phủ liên bang có kinh nghiệm trong việc thực hiện pháp luật và có hiểu biết rõ nhất về sự cần thiết của các quy định mới được áp dụng trong thực tế.

Mặc dù vậy, quyền trình dự án luật không phải là độc quyền của Chính phủ liên bang. Thay vào đó, Thượng nghị viện hoặc các hạ nghị sỹ cũng có thể đưa ra các sáng kiến luật. Quy trình dành cho các loại sáng kiến pháp luật do các chủ thể khác nhau trình cũng không hoàn toàn giống nhau. Cụ thể:

**Với các sáng kiến được giới thiệu bởi Chính phủ liên bang hoặc Thượng nghị viện:** Nếu Chính phủ liên bang muốn sửa đổi hoặc giới thiệu luật, đầu tiên Thủ tướng phải chuyển dự thảo cho Thượng nghị viện.

Theo quy định, Thượng nghị viện có thời hạn là 6 tuần để gửi lại các ý kiến về dự thảo, theo đó, Chính phủ có trách nhiệm gửi lại giải trình bằng văn bản. Thủ tướng sau đó chuyển dự luật cho Hạ nghị viện cùng với những ý kiến của Thượng nghị viện. Có một ngoại lệ đối với quy trình này dành cho dự thảo Luật ngân sách hàng năm. Dự thảo Luật ngân sách hàng năm được chuyển đến đồng thời cả Hạ viện và Thượng viện.

Một thủ tục tương tự được áp dụng khi các sáng kiến lập pháp được giới thiệu bởi Thượng nghị viện. Khi phần lớn các thành viên của Thượng nghị viện đã bỏ phiếu ủng

hộ một dự luật, nó sẽ được chuyển đến Chính phủ liên bang, Chính phủ liên bang sẽ cho ý kiến, thường trong khoảng 6 tuần, và sau đó dự thảo sẽ được chuyển tiếp đến Hạ viện.

**- Với các sáng kiến được giới thiệu bởi Hạ nghị viện:** Dự thảo luật có thể được khởi xướng bởi các thành viên của Hạ viện Đức, trong trường hợp họ phải được sự ủng hộ của ít nhất là một trong những nhóm thuộc Quốc hội hoặc ít nhất 5 phần trăm - hiện tại 31 người - số thành viên của Hạ viện Đức. Dự thảo được giới thiệu theo cách này không cần phải được thông qua trước bởi Thượng viện. Điều này lý giải tại sao Chính phủ đôi khi sắp xếp cho các dự thảo luật đặc biệt khẩn cấp sẽ được giới thiệu bởi các nhóm nghị viện của mình trong Hạ viện.

## **2. Quy trình thảo luận và thông qua luật tại Hạ nghị viện**

Trước khi một dự luật được thảo luận ở Hạ viện, dự luật đó phải được chuyển đến Chủ tịch Hạ viện. Sau đó dự luật được đăng ký và in bởi cơ quan Hành chính của Hạ viện để phân phối đến tất cả các thành viên của Hạ viện, các thành viên của Thượng viện và các Bộ liên bang như là một tài liệu chính thức của Hạ viện. Ngay sau khi dự thảo được đưa vào chương trình làm việc chính thức, dự luật chuẩn bị được chính thức giới thiệu tại phiên thảo luận công khai của Hạ viện.

### **2.1. Lần đọc đầu tiên trong phiên họp toàn thể**

Theo quy định, dự thảo được thảo luận 3 lần trong phiên họp toàn thể của Hạ viện - ba lần thảo luận được gọi là ba lần



đọc. Trong suốt quá trình đọc, tranh luận chỉ được hình thành nếu có sự thống nhất trong Hội đồng trường lão, hoặc theo yêu cầu của một nhóm nghị sĩ. Đối với hầu hết các phần, điều này xảy ra khi dự án luật gây tranh cãi hoặc được quan tâm đặc biệt bởi công chúng. Mục tiêu chính của lần đọc đầu tiên là để chỉ ra một hoặc một số ủy ban có thể đứng ra xem xét dự thảo và chuẩn bị cho lần đọc thứ hai. Bước này được hoàn thành trên cơ sở các khuyến nghị của Hội đồng trường lão. Nếu nhiều ủy ban được chỉ định tham gia xem xét dự luật thì một ủy ban sẽ đóng vai trò cơ quan chịu trách nhiệm tổng thể cho các cuộc thảo luận. Do đó, ủy ban này sẽ chịu trách nhiệm trong quá trình thông qua dự luật tại Hạ viện. Các ủy ban khác được yêu cầu cho ý kiến của mình vào dự luật.

## 2.2. Quá trình lập pháp tại các ủy ban

Các công việc chi tiết về lập pháp diễn ra trong các ủy ban thường trực, những ủy ban được tạo thành bởi các thành viên từ tất cả các nhóm của nghị viện. Các thành viên ủy ban nghiên cứu tài liệu và thảo luận về dự luật tại các buổi họp. Các thành viên có thể mời đại diện của các nhóm lợi ích và các chuyên gia để điều trần công khai. Song song với công việc thực hiện bởi các ủy ban, các nhóm nghị viện thành lập các nhóm làm việc, ở đó họ xem xét các vấn đề liên quan và xác định quan điểm của họ. Việc xây dựng các cầu nối giữa các nhóm thành viên nghị viện là điều thường xảy ra. Hầu hết các dự luật được sửa đổi ở một mức độ nhiều hay ít là kết quả của sự hợp tác giữa các nhóm nghị viện ở vị thế đối lập nhau. Sau khi kết thúc các cuộc thảo

luận, ủy ban chịu trách nhiệm tổng hợp chung cho Dự thảo luật trình bày báo cáo về quá trình và kết quả thảo luận của mình tại phiên họp toàn thể. Quyết định được ủy ban đề xuất sẽ chính là cơ sở cho lần đọc thứ hai tiếp tục được thực hiện ở phiên họp toàn thể.

## 2.3. Tranh luận trong lần đọc thứ hai

Trước khi lần đọc thứ hai diễn ra, tất cả các thành viên nhận được quyết định đề xuất ở dạng in. Do đó, họ được chuẩn bị tốt cho cuộc tranh luận. Ngoài ra, các nhóm nghị viên xác định rõ quan điểm của họ một lần nữa trong cuộc họp nội bộ vì việc trình bày ý tưởng thống nhất tại cuộc tranh luận lần hai là rất quan trọng. Sau cuộc thảo luận chung, tất cả những quy định trong dự luật có thể được xem xét riêng. Theo quy định, tuy nhiên, phiên họp toàn thể chuyển trực tiếp đến cuộc bỏ phiếu chung cho toàn dự thảo luật.

Bất kỳ thành viên nào của Hạ viện Đức đều có thể đề xuất sửa đổi, sau đó, yêu cầu này được xử lý ngay lập tức tại phiên họp toàn thể. Nếu toàn thể thông qua sửa đổi, phiên bản mới của dự thảo luật trước tiên phải được in và phân phát. Tuy nhiên, thủ tục này có thể được rút gọn với sự đồng ý của 2/3 thành viên có mặt. Sau đó, lần đọc thứ ba có thể được tiến hành ngay lập tức.

## 2.4. Bỏ phiếu trong lần đọc thứ ba

Một cuộc tranh luận khác chỉ được tổ chức trong thời gian đọc thứ ba nếu điều này được yêu cầu bởi một nhóm nghị viện hoặc ít nhất là 5% số thành viên của Hạ viện Đức. Họ chỉ có thể được đề trình

sửa đổi đối với chính các sửa đổi được thực hiện trong lần đọc thứ hai.

Việc bỏ phiếu cuối cùng được tổ chức vào cuối thời gian của lần đọc thứ ba. Khi Chủ tịch Hạ viện Đức yêu cầu bỏ phiếu tán thành dự luật, các thành viên không tán thành có thể bỏ phiếu chống và phiếu trắng. Các thành viên có trách nhiệm bỏ phiếu từ chỗ ngồi của mình. Một khi dự thảo đã đạt được phần lớn sự ủng hộ cần thiết của các thành viên trong Hạ viện, dự luật sẽ được chuyển đến Thượng viện với tư cách một đạo luật.

### **2.5. Sự thông qua của Thượng viện**

Thông qua Thượng viện, các bang sẽ có cơ hội được tham gia vào quá trình lập pháp đối với mọi đạo luật. Quyền của Thượng viện tham gia vào quá trình lập pháp đã được quy định rất rõ ràng.

Thượng viện không thực hiện sửa đổi đối với những gì được thông qua bởi Hạ viện. Tuy nhiên, nếu không đồng ý, thì Thượng viện có thể yêu cầu Ủy ban Điều đình được triệu tập. Ủy ban Điều đình bao gồm một số lượng tương đương các thành viên từ Hạ viện và Thượng viện.

Đối với một số dự luật, sự đồng ý của Thượng viện là một yêu cầu bắt buộc. Chẳng hạn, đó là các luật có ảnh hưởng đến tài chính và thẩm quyền hành chính của các bang. Trong trường hợp dự thảo mà Thượng viện khiếu nại phản đối, Hạ viện có thể đơn phương đưa dự thảo thành luật ngay kể cả khi không đạt được thỏa thuận ở Ủy ban Điều đình. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi phải có một cuộc bỏ phiếu lại ở Hạ viện để thông qua Dự thảo luật với

tuyệt đối đa số thành viên Hạ viện tán thành.

### **3. Hiệu lực thi hành**

Một khi dự luật đã được chấp thuận bởi Hạ viện và Thượng viện, dự luật phải tiếp tục thông qua một số bước nữa trước khi có hiệu lực. Đạo luật được thông qua sẽ được in và chuyển cho Thủ tướng và các Bộ trưởng liên bang có thẩm quyền, người có trách nhiệm tiếp ký lên đạo luật.

Tổng thống liên bang sau đó tiếp nhận văn bản để ký ban hành luật. Tổng thống kiểm tra xem đạo luật đã được thông qua theo đúng Hiến pháp chưa cũng như có bất kỳ bằng chứng rõ ràng nào về việc mâu thuẫn đối với các đạo luật cơ bản. Sau khi kiểm tra, Tổng thống ký ban hành và lệnh công bố và Đạo luật được đăng trên Công báo liên bang.

Với bước này, luật đã được ban hành. Nếu không có ngày hiệu lực cụ thể được quy định trong Đạo luật, thì đạo luật sẽ tự động có hiệu lực sau 14 ngày kể từ ngày công bố trong Công báo liên bang.

## **V. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở HOA KỲ**

### **1. Khái quát chung về Quốc hội Hoa Kỳ**

Ở Hoa Kỳ, có quan niệm phổ biến rằng, chính quyền được sinh ra để giải quyết các vấn đề của xã hội. Ngay trong Hiến pháp, văn kiện nền tảng cung cấp tính chính danh/chính đáng về sự tồn tại của chính quyền liên bang, đã khẳng định rõ mục đích của việc tạo lập ra chính quyền liên bang là để xây dựng một liên bang hoàn hảo hơn, để thiết lập công lý, tạo

dựng phòng thủ chung để chống ngoại xâm, thúc đẩy sự thịnh vượng chung của liên bang và giữ vững nền tự do. Ban hành các đạo luật là một trong những hành vi cơ bản của chính quyền do vậy việc ban hành các đạo luật cũng hướng tới việc đáp ứng các mục tiêu của việc tạo lập chính quyền liên bang như vậy. Chính vì thế, sứ mệnh của các đạo luật ở Hoa Kỳ được xem là công cụ để giải quyết các vấn đề phát sinh từ thực tiễn xã hội, từ thực tiễn quản lý xã hội (nói gọn lại là các vấn đề của xã hội cần phải được nhà nước xử lý). Thêm vào đó, đạo luật chỉ là chọn lựa cuối cùng khi mà các giải pháp khác không đủ sức để giải quyết vấn đề<sup>51</sup>

Một trong những câu hỏi quan trọng đó là ai là người sản sinh ra các đạo luật (liên bang) ở Hoa Kỳ? Có vẻ, câu trả lời sẽ là khá đơn giản: đó là sản phẩm chung của Quốc hội (lưỡng viện) và Tổng thống. Tất nhiên, đi vào chi tiết hơn, sự phân vai của hai loại chủ thể này (và nhất là những bộ phận bên trong các chủ thể này) như thế nào là nội dung khá phức tạp. Tuy nhiên, với quan niệm đạo luật liên bang là sản phẩm của sự tương tác giữa lập pháp (Quốc hội lưỡng viện) và hành pháp (Tổng thống), để hiểu được cách thức người Hoa Kỳ làm ra các đạo luật, câu chuyện đầu tiên cần hiểu đó là cách thức tổ chức và vận hành của Quốc hội và Tổng thống.

Hoa Kỳ là quốc gia có tổ chức bộ máy nhà nước chế độ tổng thống (presidential system), lấy tam quyền phân lập làm nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước,

theo đó, 3 nhánh quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) được Hiến pháp trao cho 3 nhánh cơ quan khác nhau thực hiện (nhánh lập pháp - Quốc hội lưỡng viện; nhánh hành pháp - Tổng thống; nhánh tư pháp - hệ thống tòa án). Giữa các nhánh này có sự cân bằng và đối trọng quyền lực. Cách phân chia quyền lực này có từ bản Hiến pháp năm 1787 của Hoa Kỳ và về cơ bản vẫn được giữ nguyên cho tới thời điểm hiện nay mặc dù bản Hiến pháp năm 1787 đã trải qua hơn 20 lần tu chính án<sup>52</sup>. Theo nguyên lý tổ chức quyền lực nhà nước như vậy, cả người đứng đầu ngành hành pháp (đứng đầu Chính phủ) và những người làm trong ngành lập pháp (nghị sỹ) đều do dân bầu trực tiếp (nhận sự ủy nhiệm quyền lực trực tiếp từ dân)<sup>53</sup>. Giữa ba quyền có sự kiểm chế, đối trọng nhau nhất định. Về nguyên lý, Quốc hội trong mô hình này nắm quyền xây dựng luật từ A tới Z (tức là từ việc trình dự án luật cho tới việc thảo luận, chỉnh sửa, hoàn thiện và thông qua luật) còn Chính phủ (Tổng thống) đóng vai trò thực thi những đạo luật mà Quốc hội đã ban hành. Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 (Khoản 1 Điều 1) quy định rõ "toàn bộ quyền lập pháp... được

<sup>52</sup> Mặc dù vậy, sự biệt lập hoàn toàn giữa 3 quyền này là điều không có thực. Xem GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, "Chức năng giám sát của Quốc hội trong Kỳ yếu Hội thảo Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền. (Nxb. Lao Động, 2011 Hà Nội, tr. 29-30); cũng xem Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại* (Nxb. Thế Giới, 2004. Hà Nội, tr. 338).

<sup>53</sup> Mary Ann Glendon, Michael W. Gordon & Paolo G. Carozza, *Comparative Legal Traditions* (St. Paul, MN: West Group, 1999) at 59.

<sup>51</sup> Susan L. Brody, et. al, *Legal Drafting* (Aspen Law, 1994) at 359-372.

trao cho Quốc hội Hoa Kỳ<sup>54</sup>. Tuy nhiên, theo nguyên tắc kiềm chế, đối trọng quyền lực, Tổng thống được quyền phủ quyết (veto) các đạo luật đã được Quốc hội thông qua. Thêm vào đó, thực tiễn hoạt động của mô hình này, ngay tại chính Hoa Kỳ cũng cho thấy, việc xây dựng chính sách làm đường hướng cho việc ban hành luật vẫn là công việc quan trọng hàng đầu của ngành hành pháp<sup>55</sup>.

**Mô hình tổng thống chế của Hoa Kỳ đặt gánh nặng lập pháp rất lớn lên vai của Quốc hội lưỡng viện** (trong đó có 100 thượng nghị sỹ và 435 hạ nghị sỹ)<sup>56</sup>. nhất là trong bối cảnh vai trò của nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, đảm bảo phát triển bền vững ngày càng được coi trọng trong thế kỷ 20 vừa qua. Hệ quả tất yếu là để vận hành được bộ máy Quốc hội liên bang, số lượng nhân lực phục vụ trở nên rất lớn. Các số liệu thống kê cho thấy, nếu như vào năm 1900, các hạ nghị sỹ không có thư ký, nhân viên hỗ trợ riêng. Các thượng nghị sỹ chỉ có trung

binh chưa đến 1 thư ký hoặc người giúp việc trên 1 đầu người. Thì con số đó vào năm 1979 (và được duy trì cho tới ngày nay) đã thay đổi rất đáng kể: trung bình mỗi hạ nghị sỹ có 16 nhân viên giúp việc và mỗi thượng nghị sỹ có 36 nhân viên giúp việc. Hiện nay, bên cạnh khoảng 3000 nhân viên giúp việc trực tiếp cho các ủy ban của Quốc hội, cùng với 3000 nhân viên làm việc cho các cơ quan nghiên cứu của Quốc hội (trong đó có Thư viện Quốc hội Hoa Kỳ<sup>57</sup>), còn khoảng trên 10.000 nhân viên giúp việc trực tiếp cho các hạ nghị sỹ và các thượng nghị sỹ<sup>58</sup>. Mức lương của Nghị sỹ hiện tại là 174.000 USD/năm (riêng với Chủ tịch Hạ viện còn được hưởng 49.500 USD/năm tiền phụ cấp; lãnh đạo phe đa số và lãnh đạo phe thiểu số được hưởng thêm phụ cấp 19.400 USD/năm. Khi nghỉ hưu, mức lương hưu của mỗi nghị sỹ trung bình là 61.000USD/năm. Riêng chủ tịch Hạ viện còn được hưởng 800.000USD/năm tiền chi phí cho việc duy trì văn phòng, nhân viên, điện thoại, thư tín, thuê xe trong 5 năm sau thời điểm nghỉ hưu). Mỗi hạ nghị sỹ còn được hưởng trung bình 1,5 triệu USD/năm để thực hiện việc thuê nhân viên giúp việc (tối đa là 18 người), chi phí

<sup>54</sup> Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, (Nxb. Hồng Đức, 2012. Hà Nội, tr. 524.

<sup>55</sup> Lee H. Hamilton, *Strengthening Congress*, (Bloomington: Indiana University Press, 2009) at 19. GS. Nguyễn Đăng Dung cũng cho rằng, tại Hoa Kỳ, trong thực tế, Tổng Thống cũng là tác giả phần lớn các dự án luật của Quốc hội. Ý tưởng này (tức là Tổng thống cũng có quyền lập pháp) ngày càng trở nên phổ biến, nhất là sau thế chiến thứ Hai. (Xem Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Tidd, tr. 451).

<sup>56</sup> Số lượng này được cố định từ năm 1912. Lúc mới thành lập Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, số hạ nghị sỹ mới là 65 người. Một điểm cần lưu ý thêm là từ khoảng thập niên 1950 trở đi, "nghị sỹ" được coi như một "nghề" ở Hoa Kỳ (nhờ mức lương trả cao hơn) và tỷ lệ người tái cử luôn ở mức cao. Trong kỳ bầu cử năm 2000, số hạ nghị sỹ tái cử lên tới 98% trong khi số thượng nghị sỹ tái cử cũng ở mức 79%. (James Q. Wilson, *American Government: Brief Version*, 10<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012 at 212).

<sup>57</sup> Riêng Sở nghiên cứu của Thư viện Quốc hội (Congressional Research Service- CRS) đã có khoảng 900 nhân viên, trong đó đa số là các chuyên gia phân tích chính sách và tra cứu, tìm kiếm thông tin để trả lời ngay tức khắc các yêu cầu cung cấp thông tin từ phía các thành viên của Quốc hội. Ngoài ra, Cơ quan kiểm toán của Quốc hội (General Accounting Office) cũng có khoảng 5000 nhân viên, chuyên làm nhiệm vụ kiểm toán các khoản chi của chính quyền liên bang, đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền liên bang.

<sup>58</sup> James Q. Wilson, *American Government: Brief Version*, 10<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 221-222

cho việc duy trì văn phòng. Mỗi thượng nghị sỹ được bố trí từ 3 đến 5 triệu USD/năm (tùy theo số dân mà thượng nghị sỹ đại diện) cho việc thuê nhân viên giúp việc (khoảng 30 người) và duy trì văn phòng hoạt động. Riêng lãnh đạo các Ủy ban của Nghị viện còn được hưởng mức ngân sách cao hơn để thuê thêm nhân viên giúp việc và duy trì hoạt động của mình. Bên cạnh những lợi ích đó, nghị sỹ còn được hưởng bảo hiểm y tế ở mức cao nhất (miễn phí), khi chết được trả một khoản tiền tuất bằng 1 năm lương cho thân nhân<sup>59</sup>

## 2. Khái quát về quy trình lập pháp ở Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ, sáng kiến pháp luật có thể đến từ bất cứ đâu (trong đó phía Tổng thống và ngành Hành pháp đóng vai trò rất quan trọng), nhưng quyền trình dự án luật chính thức trước Hạ viện hoặc Thượng viện **chỉ thuộc về thành viên của Quốc hội**. Tổng thống không có quyền trực tiếp trình Quốc hội dự án Luật, mà chỉ có thể trình gián tiếp thông qua thành viên của Quốc hội (thông thường, Tổng thống chỉ thực hiện việc này khi đã tham vấn rất kỹ với Lãnh đạo Quốc hội)<sup>60</sup>. Việc soạn thảo các dự án 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 Hoa Kỳ.

Một dự án luật (do ít nhất một nghị sỹ bảo trợ) muốn được chính thức ban hành thường phải trải qua sự thảo luận, biểu quyết thông qua ở cả Hạ viện và Thượng viện và không bị Tổng thống phủ quyết (veto). Tuy nhiên, từ thời điểm nghị sỹ trình dự thảo luật đến thời điểm dự thảo luật được một viện Quốc hội thông qua là cả một quá trình gian nan. Ít nhất, dự án luật phải trải qua công đoạn nghiên cứu công phu của các ủy ban có liên quan của Quốc hội.

Mỗi năm, gần chục ngàn dự án luật được các nghị sỹ đệ trình trước Lưỡng viện Quốc hội. Tuy nhiên, số dự án luật được chính thức thông qua chỉ vào khoảng 125-400. Ví dụ, năm 2009, trong số hơn 9000 dự án luật được đệ trình, chỉ có 125 dự án luật được chính thức ký bởi Tổng thống để trở thành luật<sup>61</sup>. Điều đó hàm ý rằng, để một dự án luật được “sống sót”, thì phải vượt qua được các lý do ngăn chặn sự thông qua của dự án luật, dù là lý do chính trị hay lý do kỹ thuật (như dự luật kém chất lượng, không khả thi v.v.). Như vậy, **sự đầu tư của chủ thể bảo trợ và ủng hộ dự án luật phải rất lớn và công phu**, trong đó có sự đầu tư cho việc lý giải về tính cấp thiết của việc ban hành đạo luật, đánh giá những tác động và ích lợi của dự án luật khi thông qua mang lại cho quốc gia v.v.. Trên thực tế, những dự án luật do phía hành pháp chuẩn bị, thường có tỷ lệ thông qua khá cao. Tùy sự đầu tư và kỹ năng xây dựng ưu tiên lập pháp của các

<sup>59</sup> Susan Welch, et.al, *Understanding American Government*, 13<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 292.

<sup>60</sup> James Q Wilson, *American Government: Brief Version*, 10<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 224.

<sup>61</sup> Susan Welch, et.al, *Understanding American Government*, 13<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 303

đời tổng thống mà tỷ lệ dự án luật phía hành pháp sáng kiến, bảo trợ có thể khác nhau, nhưng thông thường, những năm đầu tiên của mỗi nhiệm kỳ tổng thống, tỷ lệ thông qua này có thể lên tới trên 80% (những năm sau đó, có khi tỷ lệ chỉ đạt khoảng trên 40%)<sup>62</sup>

Điều cần lưu ý nữa là, Tổng thống tuy không có quyền trực tiếp đệ trình dự án luật trước lưỡng viện Quốc hội, nhưng với tư cách là lãnh đạo có uy tín hàng đầu trong Đảng của mình, Tổng thống có thể ảnh hưởng rất lớn tới chương trình lập pháp của Quốc hội. Thêm vào đó, với việc thực hiện quyền phủ quyết - một quyền hiến định của Tổng thống, Tổng thống có khả năng phủ quyết những đạo luật mà mình thấy sự thi hành là không khả thi hoặc không đảm bảo tính hợp hiến, không phù hợp với lợi ích quốc gia hoặc việc thực hiện quyền hành pháp của mình. Thực tế cho thấy, khi một dự án luật đã bị Tổng thống phủ quyết, khả năng Quốc hội thảo luận lại để thông qua với số phiếu tối thiểu 2/3 là rất khó khăn. Cụ thể, dưới thời tổng thống Franklin Roosevelt, ông thực hiện 635 lần phủ quyết thì chỉ có 9 lần bị Quốc hội thảo luận lại để thông qua thành công đạo luật đó.<sup>63</sup> Với tổng thống Reagan, ông đã phủ quyết 78 lần nhưng chỉ có 9 lần Quốc hội bỏ phiếu ngược thành công. Với tổng thống Bush (cha), ông phủ quyết 46 lần thì chỉ 1 lần Quốc hội bỏ phiếu ngược

thành công. Với tổng thống Clinton, ông phủ quyết 34 lần thì chỉ có 2 lần Quốc hội bỏ phiếu ngược thành công. Với tổng thống Bush (con), trong 10 lần phủ quyết, thì chỉ có 2 lần Quốc hội bỏ phiếu ngược thành công<sup>64</sup>. Những số liệu và dữ liệu kể trên cho thấy rằng, ngay cả trong chính thể Tổng thống, hoạt động lập pháp vẫn đòi hỏi một sự đồng thuận rất cao của cả 2 ngành là ngành lập pháp và hành pháp.

### 3. Những bước cơ bản trong quy trình xây dựng một đạo luật liên bang

#### 3.1. Khởi thảo ý tưởng xây dựng luật

Ý tưởng xây dựng một đạo luật nào đó có thể có bởi bất cứ ai nhưng chỉ nghị sỹ mới có quyền chính thức đề xuất 1 dự luật trước hạ viện hoặc thượng viện<sup>65</sup>. Nghị sỹ có thể đệ trình dự luật bất cứ khi nào người này muốn miễn là Quốc hội đang trong thời kỳ hoạt động. Đạo luật chúng ta nói ở đây là dự luật công - ảnh hưởng tới công chúng nói chung, chứ không phải là dự luật tư chỉ ảnh hưởng tới một cá nhân hoặc tổ chức cụ thể.

Khi nghị sỹ thấy ý tưởng nào đó có thể xây dựng thành luật, nghị sỹ phải viết ý tưởng đó thành một dự luật và chính thức đệ trình với tư cách là người bảo trợ. Họ thường bảo trợ dự luật quan trọng tới bản thân mình hoặc tới cuộc sống của cử tri mà họ đại diện. Người bảo trợ phải gắng thuyết phục người khác về tầm quan trọng của dự luật mình bảo trợ để dự luật

<sup>62</sup> Susan Welch, et.al, *Understanding American Government*, 13<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 351. Trong năm đầu tiên cầm quyền, tổng thống Obama đã thuyết phục được Quốc hội thông qua 97% đề xuất lập pháp của mình.

<sup>63</sup> Susan Welch, et.al, *Understanding American Government*, 13<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 352.

<sup>64</sup> Susan Welch, et.al, *Understanding American Government*, 13<sup>th</sup> ed. (Boston, MA: Wadsworth, 2012) at 309.

<sup>65</sup> Bill Scheppeler, *How a Law is Passed* (New York: Infobase Publishing, 2007) at 28



hoạt động của Chính phủ (The Government Accountability Office) để yêu cầu Văn phòng này cung cấp một báo cáo chính thức quan điểm của Văn phòng về **tính cần thiết của dự án luật**. Ủy ban cũng đồng thời gửi tới các Bộ, cơ quan thuộc ngành hành pháp để tham vấn ý kiến. Các bộ, cơ quan được tham vấn ý kiến đều phải chuẩn bị ý kiến về Dự án luật. Tuy nhiên, ý kiến của họ được gửi trước cho Văn phòng quản lý và ngân sách của Nhà Trắng (the Office of Management and Budget) để Văn phòng này xem xét các bình luận/báo cáo của các Bộ, cơ quan thuộc ngành hành pháp có phù hợp với đường lối chung của Nhà Trắng (Tổng Thống) không. Nếu không thấy có vấn đề gì, ý kiến của các Bộ, cơ quan thuộc ngành Hành pháp sẽ được gửi sang cho Ủy ban đang xem xét về Dự án luật<sup>67</sup>.

Ủy ban cũng có quyền quyết định sẽ không cho dự luật đi tiếp khi thấy dự luật là không cần thiết hoặc không phù hợp. Đây là thẩm quyền đặc biệt mà các ủy ban ở các nước theo chính thể đại nghị không có được.

Nếu ủy ban thấy cần tiếp tục ủng hộ dự luật, ủy ban sẽ gửi dự luật cho một tiểu ủy ban để xem xét chi tiết và kỹ lưỡng hơn. Tiểu ủy ban sẽ tiến hành nghiên cứu nội dung dự án luật từ nhiều khía cạnh bằng cách mở các phiên điều trần, mời các chủ thể có liên quan gồm: các chuyên gia, những người chịu sự tác động của dự án luật, những người tán thành và những người phản đối tới để nghe họ trình bày

quan điểm. Sau đó tiểu ủy ban có thể đề xuất hoàn thiện dự án luật hoặc không chấp nhận dự án luật (khi coi dự án luật là không cần thiết hoặc không phù hợp). Nếu chấp nhận dự án luật, tiểu ủy ban sẽ hoàn thiện (sửa đổi, bổ sung, gia cố thêm) và có báo cáo gửi ủy ban đầy đủ để bỏ phiếu chấp thuận hay không chấp thuận. Nếu được chấp nhận, ủy ban phải hoàn thiện Báo cáo về dự án luật, nêu rõ mục đích và các nội dung của Dự án luật để gửi cho toàn thể Hạ viện xem xét.

**Một điều khá đặc sắc là**, trong giai đoạn ủy ban xem xét và hoàn thiện dự thảo luật, ủy ban có quyền buộc tổ chức, cá nhân nhất định phải cung cấp văn bản, tài liệu cần thiết phục vụ các quyết định của ủy ban liên quan đến đạo luật (quyền ra lệnh subpoena) hoặc buộc cá nhân nhất định phải tham dự phiên điều trần của ủy ban để cung cấp chứng cứ về các nội dung liên quan tới dự án luật. Việc ra lệnh subpoena do tập thể ủy ban quyết định (trong phiên họp có đa số thành viên ủy ban có mặt) hoặc đôi khi cũng có thể ủy quyền cho Chủ tịch ủy ban quyết định<sup>68</sup>.

Các phiên họp của ủy ban để thảo luận, cho ý kiến hoàn thiện các dự thảo luật đều phải tổ chức công khai và công chúng được quyền đăng ký tham dự tự do (ngoại trừ ủy ban ra quyết định chỉ tổ chức phiên họp kín)<sup>69</sup>.

Nếu dự án luật có nội dung quan trọng, tác động tới lợi ích của các nhóm đối

<sup>68</sup> John V. Sullivan, *How Our Laws are Made* (U.S. Government Printing Office, 2007) at 12.

<sup>69</sup> John V. Sullivan, *How Our Laws are Made* (U.S. Government Printing Office, 2007) at 12.

<sup>67</sup> John V. Sullivan, *How Our Laws are Made* (U.S. Government Printing Office, 2007) at 11.



tượng có liên quan khác nhau, ủy ban có thể tổ chức các phiên điều trần công khai (public hearings). Khi quyết định tổ chức phiên điều trần này, Chủ tịch ủy ban phải công bố công khai lịch trình của phiên điều trần trước ít nhất 1 tuần để công chúng và các đối tượng liên quan biết, đăng ký tham dự (trừ trường hợp ủy ban biểu quyết tập thể quyết định cần tổ chức phiên điều trần sớm hơn).

Phiên điều trần, về nguyên tắc, được tổ chức công khai, ngoại trừ các phiên điều trần mà ủy ban cho rằng việc tiết lộ các thông tin ở phiên điều trần có thể gây nguy hiểm về an ninh quốc gia hoặc vi phạm luật pháp (thì sẽ được họp kín).

Như vậy, có thể thấy, giai đoạn ủy ban có mục tiêu làm rõ tính cần thiết, mục đích, ích lợi, tác động tiềm năng và tính khả thi của dự thảo luật. Để tổ chức công việc nghiên cứu, xem xét các dự án luật này, ngoài việc nghiên cứu với sự hỗ trợ của nhiều chuyên gia phân tích chính sách ở Quốc hội, các ủy ban còn tổ chức các phiên điều trần công khai để tạo điều kiện cho các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án luật có cơ hội bày tỏ quan điểm của mình về dự án luật. Tuyệt đại đa số dự án luật không «sống sót» qua giai đoạn nghiên cứu của ủy ban. Kết thúc quá trình nghiên cứu, ủy ban sẽ ra báo cáo theo một trong các hướng sau: (1) không cho phép dự luật tiếp tục được đưa ra xem xét, (2) cho phép nhưng đề nghị sửa đổi, hoặc (3) cho phép dự án luật đi tiếp và không cần sửa đổi. Nếu đề xuất dự án luật tiếp tục được đưa ra Quốc hội xem xét, báo cáo của ủy ban phải có đủ các thông tin như: (1) mô tả về nội dung của dự án

luật; (2) nêu rõ mục đích của việc ban hành dự án luật; (3) tác động của dự án luật khi được thông qua lên hệ thống pháp luật hiện hành (thay thế, sửa đổi, bổ sung quy định trong văn bản nào); (4) tác động dự kiến của dự án luật lên các đối tượng có liên quan; (5) dự toán chi phí thực thi luật hàng năm và trong 5 năm tới<sup>70</sup>.

### 3.4. Căn nhắc bởi toàn thể Hạ viện<sup>71</sup>

Trong giai đoạn này, trước hết Hạ viện dành thời gian để thảo luận bản dự thảo luật do ủy ban đệ trình và báo cáo kèm theo về dự án luật.

Sau phiên thảo luận này, Dự luật được xem xét chi tiết theo từng điều khoản. Sự xem xét này được gọi là Phiên đọc lần 2 (second reading), tại đây, các đề xuất sửa đổi, bổ sung Dự luật được đưa ra. Sau đó Dự luật bước vào phiên đọc thứ ba (third reading) và chuẩn bị bỏ phiếu ở Hạ viện.

### 3.5. Bỏ phiếu ở Hạ viện

Dự luật được bỏ phiếu bằng cách nói: đồng ý (yea) (phiếu thuận) hoặc không đồng ý (nay) (phiếu chống) hoặc "tôi có mặt" (present) (tức là bỏ phiếu trắng). Nếu dự luật đạt được đa số phiếu của Hạ viện, Dự luật sẽ được chuyển sang Thượng viện và quy trình xem xét lại bắt đầu từ đầu (tức là trải qua các bước như: chính thức giới thiệu trước Thượng viện, chuyển tiếp tới giai đoạn xem xét ở ủy ban, thảo luận thông qua ở Thượng viện).

<sup>70</sup> Bill Scheppler, *How a Law is Passed* (New York: Infobase Publishing, 2007) at 45-46.

<sup>71</sup> Số thành viên tối thiểu để một phiên họp toàn thể của Hạ viện có giá trị là 218/435; của thượng viện là 51/100; của phiên họp chung lưỡng viện là 100.

### 3.6. Giai đoạn ở Thượng viện và việc lập Ủy ban liên hợp

Trong giai đoạn này, Dự luật lại được chuyển cho ủy ban của Thượng viện (và tiểu ban của Thượng viện). Thông thường, kết thúc hoạt động này, với những dự luật được chấp thuận đưa ra bỏ phiếu ở thượng viện, Dự luật sẽ có nội dung và ngôn ngữ thể hiện rất khác với dự luật đã được thông qua ở Hạ viện.

Nếu dự luật được Thượng viện thông qua mà khác với dự luật Hạ viện đã thông qua, hai viện phải thành lập một **ủy ban liên hợp** (Conference Committee) mang tính lâm thời để cân nhắc sự khác biệt này, tìm cách đồng thuận hóa nội dung của dự án luật. Ủy ban liên hợp này thường được gọi là "Quốc hội thứ ba" (Third House of Congress) bởi nó đóng vai trò giải quyết những bế tắc, những bất đồng giữa Hạ viện và Thượng viện trong quá trình xây dựng đạo luật. Ủy ban này sẽ do Chủ tịch Hạ viện và người chủ tọa Thượng viện (Senate presiding officer)<sup>72</sup> thống nhất thành lập, chọn lựa thành viên từ cả Hạ viện và Thượng viện (thường mỗi viện sẽ cử khoảng 7 đến 11 thành viên tham gia). Ủy ban này tiến hành hoạt động bằng các phiên họp (có thể 1 phiên họp hoặc nhiều phiên họp) và phải xây dựng được báo cáo đề xuất về phương án mà cả lưỡng viện chấp thuận về dự luật. Sau khi báo cáo này được gửi lại cho lưỡng viện và được lưỡng viện chấp thuận thì ủy ban sẽ tự động giải tán<sup>73</sup>. Ủy ban liên hợp hoạt động theo

nguyên tắc tập thể và biểu quyết theo đa số. Ủy ban này chỉ cân nhắc những điểm bất đồng của hai viện về dự luật để tìm giải pháp dung hòa. Những điểm đã được cả hai viện chấp thuận thì ủy ban không được xem xét. Nếu trong vòng 10 ngày làm việc kể từ khi lập ủy ban mà các bên vẫn chưa đạt được bất cứ sự đồng thuận nào liên quan tới giải pháp dung hòa, ủy ban mới có thể sẽ được thành lập để đảm nhận thay vai trò của ủy ban lâm thời cũ, nhằm đảm bảo quá trình xây dựng luật thoát được những điểm "nghẽn".

Cho tới khi, dự luật được đồng thuận của cả Hạ viện và Thượng viện dưới hình thức tuyệt đối giống nhau, dự luật mới được chuyển cho Tổng thống xem xét, quyết định phủ quyết hay ký ban hành.

### 4. Quyền của tổng thống trong quy trình xây dựng luật

Sau khi dự luật đã chính thức được cả Hạ viện và Thượng viện thống nhất thông qua, dự luật được chuyển cho Tổng thống (lúc này dự luật được gọi là "Enrolled Bill"). Khi này, Tổng thống có 4 **chọn lựa ứng xử** sau:

- Không có hành động gì trong thời gian Quốc hội vẫn đang họp và có đủ 10 ngày sau đó là đang họp: khi đó dự luật tự động thành luật sau 10 ngày. Đây thường là các đạo luật mà Tổng thống không muốn gắn uy tín cá nhân của mình với nội dung của đạo luật, nhưng cũng không chính thức phản đối nội dung của đạo luật.

- Không có hành động gì trong thời gian Quốc hội vẫn đang họp và không có đủ 10 ngày sau đó là đang họp. Khi đó dự

<sup>72</sup> Hai người này được xem là người lãnh đạo Đảng chiếm đa số trong mỗi Viện.

<sup>73</sup> Bill Scheppeler, *How a Law is Passed* (New York: Infobase Publishing, 2007) at 73-74.

luật sẽ bị coi là bị phủ quyết bỏ túi (pocket veto). Đây là trường hợp Tổng thống không đồng ý với nội dung của đạo luật đã được thông qua nhưng cũng không muốn chính thức lên tiếng phản đối nội dung của đạo luật.

- Tổng thống coi dự luật là không khôn ngoan và không phù hợp, và quyết định ban hành văn bản phủ quyết (veto). Khi này dự luật được chuyển trả lại để Quốc hội xem xét (cùng với văn bản phủ quyết của Tổng thống). Khi này, Quốc hội có thể quyết định không bỏ phiếu chống lại Tổng thống hoặc quyết định bỏ phiếu chống. Nếu Quốc hội bỏ phiếu ngược lại Tổng thống (sau khi đã đọc văn bản phủ quyết của Tổng thống) với tỷ lệ ở 2 viện đều đạt từ 2/3 số nghị sỹ có mặt trở lên, dự luật mặc nhiên trở thành luật.

- Tổng thống đồng ý (toàn bộ) nội dung dự luật và chấp thuận ký ban hành. Đây là trường hợp, Tổng thống cũng muốn gắn trách nhiệm và uy tín cá nhân của mình đối với nội dung của đạo luật. Các đạo luật phản ánh chính sách đến từ phía hành pháp thường sẽ được Tổng thống trực tiếp ký ban hành.

Quy định về quyền phủ quyết của Tổng thống bắt buộc làm cho các nghị sỹ khi xây dựng và bảo trợ các dự luật của mình phải có sự nhượng bộ với ngành hành pháp để tránh khả năng Tổng thống có thể phủ quyết dự án luật.<sup>74</sup> Trong thực tế, tỷ lệ đạo luật bị Tổng thống phủ quyết cũng không quá lớn, nhưng tỷ lệ dự luật sau khi đã bị

phủ quyết mà Quốc hội có thể bỏ phiếu chống lại sự phủ quyết của Tổng thống và giành chiến thắng càng hạn hữu. Cụ thể, theo thống kê ở Hoa Kỳ, từ năm 1789 tới nay, tỷ lệ Quốc hội bỏ phiếu chống lại sự phủ quyết của Tổng thống mà đạt được sự đồng thuận từ 2/3 nghị sỹ có mặt trở lên chỉ vào khoảng 4%.<sup>75</sup> Thêm vào đó, khoảng 35% số dự luật này buộc phải có sự thay đổi về mặt nội dung để đáp ứng những quan ngại của Tổng thống.

Trong thực tế, dự luật bị phủ quyết cũng có thể đơn giản là do nội dung dự luật chuyển cho Tổng thống có sai sót. Chẳng hạn, trong năm 2008, mặc dù Hạ viện và Thượng viện đều đã thông qua một đạo luật về nông trại và gửi cho Tổng thống Bush (con), tuy nhiên, do bất cẩn, toàn bộ một chương trong đạo luật (có 15 chương) về các khía cạnh thương mại quốc tế trong hoạt động của nông trại đã không được gửi cho Tổng thống. Lấy lý do này, Tổng thống Bush đã phủ quyết dự luật. Dự luật sau đó phải gửi lại về cho Hạ viện và Thượng viện. Hạ viện và Thượng viện đã bỏ phiếu chống lại sự phủ quyết của Tổng thống và đã thắng, sau đó gửi lại dự luật (có đủ 15 chương) cho Tổng thống. Tổng thống phủ quyết một lần nữa và trả lại dự luật cho Hạ viện và Thượng viện. Hạ viện và Thượng viện phải bỏ phiếu một lần nữa để chống lại sự phủ quyết của Tổng thống và kết cục

<sup>74</sup> Steven S. Smith, et. al, *The American Congress*, 7<sup>th</sup> ed (New York: Cambridge University Press, 2011) at 282

<sup>75</sup> Steven S. Smith, et. al, *The American Congress*, 7<sup>th</sup> ed. (New York: Cambridge University Press, 2011) at 282.

là Dự luật đã được chính thức thông qua.<sup>76</sup>

## VI. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở PHÁP

### 1. Sơ lược về Quốc hội và Chính phủ Pháp

Pháp là quốc gia theo chế độ cộng hòa lưỡng tính (semi-presidential system). Theo Hiến pháp năm 1958 của Pháp, cả Tổng thống và Nghị viện đều do dân chúng bầu trực tiếp. Tuy nhiên, khác với mô hình tổng thống chế của Hoa Kỳ, Tổng thống Pháp tuy là người đứng đầu ngành hành pháp, nhưng lại phải lập Nội các (Hội đồng bộ trưởng) do Thủ tướng điều hành<sup>77</sup>. Thủ tướng là người được Tổng thống bổ nhiệm. Tổng thống có quyền chủ trì các phiên họp của Hội đồng bộ trưởng (Nội các)<sup>78</sup>. Tổng thống được bầu với nhiệm kỳ 5 năm theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp. Không ai có thể nắm giữ chức vụ Tổng thống quá hai nhiệm kỳ liên tiếp<sup>79</sup>. Quốc hội Pháp là quốc hội lưỡng viện<sup>80</sup>, trong đó Hạ viện (gồm 577 đại biểu) và Thượng viện (hiện có 343 đại biểu). Hạ viện (National Assembly) có nhiệm kỳ 5 năm, tuy nhiên, Tổng thống có thể giải tán Hạ viện trước hạn<sup>81</sup>. Hiến pháp của Pháp quy định rõ vai trò của Chính phủ là "xây dựng và thực hiện chính sách quốc gia" (Điều 20), trong khi đó vai trò của Quốc hội là "thông qua luật, giám sát hoạt động của Chính phủ và quyết định các chính sách

công" (Điều 24). Quốc hội Pháp họp thường kỳ từ ngày làm việc đầu tiên của tháng Mười và kết thúc vào ngày làm việc cuối cùng của tháng Sáu năm tiếp theo (Điều 28).

Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ được đề cử bởi đa số trong Quốc Hội và được tổng thống bổ nhiệm. Nội các phải chịu trách nhiệm trước Hạ viện và Hạ viện có thể bỏ phiếu bất tin nhiệm yêu cầu nội các từ chức. Vì vậy, trên thực tế, Nội các thường gồm các thành viên thuộc phe đa số ở Hạ viện. Các bộ trưởng của Chính phủ có nghĩa vụ trả lời các câu hỏi chất vấn của thành viên Nghị viện. Hơn thế nữa, các bộ trưởng phải tham dự các phiên họp của Nghị viện khi Nghị viện thảo luận về các dự án luật liên quan đến lĩnh vực họ phụ trách. Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành các văn bản pháp quy trong điều kiện không vi phạm các lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập pháp của Nghị viện đã được quy định cụ thể trong Hiến pháp. Nội các Chính phủ Cộng hòa Pháp tổ chức các phiên họp thường lệ mỗi tuần một lần (thường là vào buổi sáng ngày thứ Tư), do Tổng thống chủ trì tại Điện Elysée<sup>82</sup>.

### 2. Vai trò của Chính phủ trong việc kiểm soát chương trình nghị sự của Nghị viện

Cho tới năm 2008, theo quy định tại Điều 48 của Hiến pháp Pháp, Chính phủ có quyền kiểm soát toàn bộ chương trình nghị sự về xây dựng luật của Nghị viện.

<sup>76</sup> Steven S. Smith, et al, *The American Congress*, 7<sup>th</sup> ed. (New York: Cambridge University Press, 2011) at 244.

<sup>77</sup> Điều 21 Hiến pháp năm 1958 của Pháp.

<sup>78</sup> Điều 8 và 9 Hiến pháp năm 1958 của Pháp.

<sup>79</sup> Điều 6 Hiến pháp năm 1958 của Pháp.

<sup>80</sup> Điều 21 Hiến pháp năm 1958 của Pháp.

<sup>81</sup> Điều 12 Hiến pháp năm 1958 của Pháp.

<sup>82</sup> Văn phòng Quốc hội, *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới* (Hà Nội: Nxb. Thống kê, 2009) tr. 142-143.

Theo tinh thần đó, Chính phủ được quyền xác định thứ tự ưu tiên của các dự thảo luật đưa ra thảo luận tại Nghị viện. Các dự thảo luật do cá nhân nghị sỹ trình thường không được Chính phủ xếp ưu tiên. Cụ thể, trước năm 2008, Điều 48 của Hiến pháp Pháp quy định "các nội dung trong chương trình nghị sự của hai Viện thuộc Nghị viện được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên do Chính phủ xác định, bao gồm việc thảo luận về các dự án luật do Chính phủ trình và các dự luật của thành viên Nghị viện đưa vào và được Chính phủ chấp nhận. Mỗi tuần ít nhất phải ưu tiên giành một buổi họp để các Nghị sỹ chất vấn và thành viên Chính phủ trả lời chất vấn. Mỗi tháng phải ưu tiên giành một buổi họp để xem xét các vấn đề theo chương trình nghị sự do mỗi Viện xác định"<sup>83</sup>.

Tuy nhiên, trong lần sửa đổi Hiến pháp năm 2008, quyền năng này của Chính phủ đã bị giảm xuống. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành (Điều 48), "Mỗi Viện tự mình quyết định chương trình nghị sự... Trong vòng 4 tuần phải có 2 tuần được dành để xem xét các dự thảo và thảo luận các vấn đề do Chính phủ đệ trình. Ngoài ra, việc xem xét các dự án luật về tài chính, các dự án luật về nguồn tài chính đối với các quỹ an sinh xã hội... sẽ được ưu tiên đưa vào chương trình làm việc khi có yêu cầu của Chính phủ... Trong vòng 4 tuần làm việc lại có một tuần trong đó ưu tiên sẽ được dành cho việc xem xét hoạt động của Chính phủ và đánh giá các chính sách công theo trình tự do mỗi Viện xác

định. Trong vòng mỗi tháng lại có một ngày làm việc trong chương trình nghị sự do mỗi Viện xác định được dành cho việc xem xét các đề xuất của nhóm đối lập hoặc các nhóm nghị sỹ thiểu số trong Viện tương ứng. Ít nhất mỗi tuần có một phiên họp được dành cho việc hỏi đáp giữa các nghị sỹ và thành viên Chính phủ"<sup>84</sup>.

### 3. Hội đồng nhà nước (Conseil d'Etat)

Hội đồng nhà nước ở Pháp (Conseil d'Etat) (còn gọi là Tham chính viện) được coi là Tòa hành chính tối cao của Pháp. Bên cạnh vai trò của Tòa hành chính tối cao, cơ quan này còn đóng vai trò là cơ quan tư vấn của Chính phủ Pháp trong việc thẩm định các dự thảo luật do Chính phủ dự kiến trình Nghị viện. Do vậy, về nguyên tắc, mọi dự án luật của Chính phủ trước khi trình cho Nghị viện đều phải được Tham chính viện thẩm định<sup>85</sup>.

Về nguyên tắc, ý kiến thẩm định của Tham chính viện không có giá trị ràng buộc đối với Chính phủ, tuy nhiên, trên thực tế, Chính phủ rất coi trọng ý kiến này của Tham chính viện.

Tham chính viện xem xét, thẩm định dự án luật để tìm ra những điểm còn chưa hoàn thiện (những điểm còn khuyết thiếu) của nó chủ yếu từ các khía cạnh như: (1) tính hợp hiến; (2) sự phù hợp của dự thảo luật với các điều ước quốc tế có giá trị ràng buộc đối với Pháp; (3) sự phù

<sup>84</sup> Nguyễn Đăng Dung, et.al, (chủ biên), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia* (Hà Nội: Nxb. Hồng Đức, 2012) tr. 226.

<sup>85</sup> Eva Steiner, *French Legal Method* (Oxford. Oxford University Press, 2008) at 14.

<sup>83</sup> Văn phòng Quốc hội, *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Tlđđ, tr. 165-166

hợp của dự thảo luật đối với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Pháp; (4) sự đồng bộ của dự thảo luật với các đạo luật khác trong hệ thống văn bản pháp luật; (5) kỹ thuật lập pháp (cấu trúc của văn bản, cách sử dụng ngôn từ, thuật ngữ pháp lý và thuật ngữ chuyên môn, tính thống nhất của văn bản v.v...).

Như vậy, công tác thẩm định của Tham chính viện đóng vai trò như một bộ lọc đối với các dự thảo luật kém chất lượng. Bằng cách này, Tham chính viện đóng vai trò như người cảnh báo trước cho Chính phủ về những chỉ trích, những phản đối mà Chính phủ có thể gặp phải khi trình dự án luật trước Nghị viện<sup>85</sup>.

#### 4. Thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật

Ở Pháp, quan niệm về sự tách biệt giữa quyền lập pháp và quyền lập quy được thể hiện khá rõ trong Hiến pháp. Theo tinh thần này, quyền lập quy không được xem là quyền phái sinh từ quyền lập pháp mà được xem là loại quyền năng riêng của Chính phủ trong việc đặt ra các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các vấn đề, các nội dung nằm ngoài phạm vi ban hành luật của Quốc hội (nằm ngoài quyền lập pháp). Trong bối cảnh ấy, lập pháp theo ủy quyền và việc thực hiện quyền lập quy không được xem là đồng nhất với nhau.

Hiến pháp của Pháp quy định rõ các nội dung thuộc thẩm quyền ban hành Luật của Quốc hội. Cụ thể, theo quy định tại Điều 34 Hiến pháp năm 1958, Luật của Quốc hội

được ban hành để quy định các nhóm vấn đề cơ bản sau đây<sup>87</sup>:

- Các quyền dân sự, các bảo đảm cho công dân thực hiện các quyền tự do công cộng của mình; sự tự do, sự đa dạng và độc lập trong truyền thông; nghĩa vụ về người và tài sản của công dân phục vụ nhiệm vụ quốc phòng;

- Quốc lịch, nhân thân, năng lực pháp luật, năng lực hành vi, chế độ sở hữu tài sản trong hôn nhân, thừa kế, định đoạt tài sản;

- Quy định các tội phạm hình sự và hình phạt kèm theo; thủ tục tố tụng hình sự; đại xá; thành lập các ngạch tòa án mới; quy chế thẩm phán;

Các nguồn thu thuế, thuế suất và phương thức thu thuế các loại; chế độ phát hành tiền tệ.

- Các vấn đề liên quan đến:

- + Chế độ bầu cử Quốc hội, các Hội đồng dân cử địa phương, cơ quan đại diện của người Pháp ở các lãnh thổ hải ngoại, các điều kiện ủy quyền bầu cử, các chức danh bầu cử của các thành viên hội đồng của các đơn vị hành chính lãnh thổ;

- + Thành lập các loại đơn vị sự nghiệp công;

- + Các bảo đảm cơ bản cho công chức dân sự và quân sự của nhà nước;

- + Quốc hữu hóa các doanh nghiệp; chuyển quyền sở hữu doanh nghiệp từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân;

<sup>85</sup> Eva Steiner, *French Legal Method* (Oxford: Oxford University Press, 2008) at 14.

<sup>87</sup> Nguyễn Đăng Dung, et.al, (chủ biên), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, Tlđđ, tr. 217-218

- Các nguyên tắc cơ bản về:
- + Tổ chức nền quốc phòng nói chung;
- + Quyền tự chủ trong quản lý của các chính quyền địa phương, thẩm quyền và các nguồn thu của chính quyền địa phương;
- + Giáo dục;
- + Bảo vệ môi sinh;
- + Chế độ sở hữu; quyền và nghĩa vụ trong lĩnh vực dân sự và thương mại;
- + Quyền lao động, quyền về nghiệp đoàn và bảo đảm xã hội.

Các đạo luật về tài chính quy định các nguồn thu và các khoản chi tiêu của nhà nước theo các điều kiện và thể thức quy định trong một đạo luật về tổ chức;

Các đạo luật về tạo nguồn vốn cho Quỹ bảo hiểm xã hội quy định các điều kiện chung về cân đối tài chính của Quỹ, xác định các mục đích chi tiêu của Quỹ trên cơ sở dự toán nguồn thu theo các điều kiện và thể thức quy định trong một đạo luật về tổ chức;

Các đạo luật về chương trình hoạt động quy định các mục tiêu trong hoạt động kinh tế, xã hội của Nhà nước;

Định hướng dài hạn về tài chính công được xác định bởi các luật về chương trình kinh tế-xã hội trên cơ sở thống kê, cân đối đăng ký của các cơ quan hành chính công quyền;

Các quy định tại điều này sẽ được cụ thể hóa và bổ sung bằng một đạo luật về tổ chức.

Theo quy định tại Điều 37 Hiến pháp năm 1958 của Pháp, "các vấn đề khác không

nằm trong phạm vi điều chỉnh của luật sẽ thuộc phạm vi điều chỉnh của các văn bản dưới luật". Ngoài ra, theo quy định tại Điều 38 Hiến pháp năm 1958 của Pháp, "để thực hiện chương trình hoạt động của mình, Chính phủ có thể yêu cầu Quốc hội 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 hành chính tối cao (Tham chính viện). 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 Quốc hội trong thời hạn mà đạo luật cho phép ban hành Pháp lệnh ấn định. Hết thời hạn tại khoản 1 Điều này, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Pháp lệnh về các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của luật chỉ có thể được thực hiện bằng một văn bản luật."

## 5. Quy trình lập pháp

Mọi dự thảo luật (dù do Chính phủ trình hay do nghị sỹ trình) nếu muốn trở thành luật thì đều phải được sự chấp thuận của cả hai viện là Hạ viện và Thượng viện. Giống như vai trò của Tổng thống trong chính thể tổng thống (presidential system), Tổng thống Pháp cũng có quyền phủ quyết đối với các đạo luật đã được nghị viện thông qua.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Điều 10 của Hiến pháp năm 1958 của Pháp quy định trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày đạo luật được thông qua, Tổng thống có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận một lần nữa về toàn bộ hoặc một số điều, khoản của đạo luật và Nghị viện không được khước từ yêu cầu này.

Theo quy định tại Điều 39 Hiến pháp của Pháp, cả Thủ tướng và các nghị sỹ đều có quyền đưa ra sáng kiến ban hành luật. Riêng với loại dự án luật do Thủ tướng trình, theo Điều 39 Hiến pháp của Pháp, các dự luật này sẽ được thảo luận tại Hội đồng bộ trưởng. Tuy nhiên, trước khi được đưa ra thảo luận tại Hội đồng bộ trưởng, dự án luật này phải có ý kiến của Tham chính viện. Sau đó, dự luật sẽ được trình lên Thường vụ Hạ viện hoặc Thường vụ Thượng viện. Tuy nhiên, đối với một số loại dự luật nhất định, Hiến pháp quy định rõ dự luật nào phải được trình Hạ viện trước hoặc Thượng viện trước. Chẳng hạn, với các dự luật về tài chính và luật về nguồn tài chính cho bảo hiểm xã hội thì Hạ viện sẽ là cơ quan mà dự án luật loại này phải trình đầu tiên. Đối với dự luật về đơn vị hành chính lãnh thổ thì Thượng viện sẽ là nơi mà dự án luật được trình trước tiên. Đối với các loại dự án luật khác, chủ thể trình dự án luật có thể chọn Hạ viện hoặc Thượng viện là nơi trình dự án luật đầu tiên.

Dự thảo luật do Chính phủ trình được gọi là "dự án luật" (*a project de loi*), còn dự thảo luật do nghị sỹ trình được gọi là "kiến nghị luật" (*a proposition de loi*). Việc trình dự thảo luật có thể bắt đầu từ một trong hai viện. Mỗi dự án đều phải trải qua 2 lần đọc (*two readings*) trước mỗi Viện trước khi bỏ phiếu thông qua hoặc không thông qua dự thảo luật.

Kể từ năm 2009, mọi dự án luật do Chính phủ trình đều phải kèm theo báo cáo đánh giá tác động của dự luật từ các khía cạnh như: sự tương thích của dự án luật với Luật của cộng đồng châu Âu, các hệ quả

kinh tế, xã hội, tài chính và môi trường của dự án luật.<sup>89</sup>

Theo quy định tại Điều 42 Hiến pháp của Pháp, việc thảo luận các dự án luật tại phiên họp toàn thể sẽ được tiến hành trên cơ sở dự thảo đã được ủy ban của Quốc hội mà dự án luật được chuyển đến theo quy định tại Điều 43 thông qua. Tuy nhiên, các dự án luật về tài chính, dự án 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 đầu tiên tại Viện mà dự án đó được trình trước. Các phiên thảo luận toàn thể tại lần đọc thứ nhất đối với dự án luật ở một Viện chỉ có thể được tiến hành sau thời hạn 6 tuần kể từ thời điểm dự án đó được trình lên trong trường hợp Viện đó là Viện thứ nhất mà dự án luật đệ trình. Trong trường hợp là dự án luật được chuyển từ Viện khác sang, lần đọc thứ nhất tại Viện này chỉ được tiến hành sau thời hạn 4 tuần kể từ thời điểm dự luật được Viện kia chuyển sang. Tuy nhiên, quy định tại đoạn trên không áp dụng đối với trường hợp áp dụng quy trình rút gọn theo các điều kiện được quy định tại Điều 45 cũng như đối với các đạo luật về tài chính, các đạo luật về nguồn tài chính cho các quỹ bảo hiểm xã hội hoặc các đạo luật có liên quan tới tình trạng khẩn cấp.

**Về việc xem xét dự án luật tại các ủy ban của Quốc hội,** Điều 43 Hiến pháp của Pháp quy định, các dự án luật phải được chuyển cho một trong các ủy ban

<sup>89</sup> Điều 8 Luật tổ chức số 2009-403 ngày 15/4/2009 về việc áp dụng các quy định tại Điều 34-1, Điều 39 và Điều 44 của Hiến pháp.



thường trực của Quốc hội để xem xét. Số lượng ủy ban thường trực ở mỗi Viện là không quá 8 ủy ban. Tuy nhiên, nếu Chính phủ có yêu cầu thì Quốc hội có thể lập ủy ban lâm thời để xem xét dự án luật.

Theo quy định tại Điều 44 Hiến pháp của Pháp, thành viên Quốc hội và Chính phủ có quyền đưa ra các sửa đổi, bổ sung đối với dự án luật được trình trước Quốc hội. 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 quyền phản đối việc xem xét các sửa đổi, bổ sung mà trước đó chưa được chuyển đến xem xét tại Ủy ban của Quốc hội có liên quan.

Nếu Chính phủ có yêu cầu, Hạ viện hoặc Thượng viện sẽ tiến hành một lần biểu quyết duy nhất về một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản đưa ra thảo luận trên cơ sở chỉ giữ lại những sửa đổi, bổ sung đã được Chính phủ đề xuất hoặc chấp nhận.

Theo quy định tại Điều 45 Hiến pháp của Pháp, dự án luật được lần lượt đưa ra xem xét, thảo luận tại 2 Viện của Quốc hội để thông qua một văn bản thống nhất. Tuy nhiên, đối với dự án luật do Chính phủ trình, nếu sau 2 lần đọc ở mỗi Viện mà quan điểm của hai Viện vẫn khác nhau về dự thảo luật thì Thủ tướng Chính phủ có thể đề nghị lập ủy ban hỗn hợp chung của hai Viện (*a commission mixte paritaire*). Đây là một ủy ban đặc biệt với số lượng thành viên đến từ hai viện ngang bằng nhau. Chức năng chính của ủy ban này là tìm kiếm phương án về dự án luật mà có

thể chấp nhận được đối với cả hai viện. Tuy nhiên, phương án thỏa hiệp này đều phải được Chính phủ chấp thuận. Nếu như ngay cả cách lập ủy ban này vẫn không đưa tới giải pháp mang tính chấp nhận được đối với cả hai Viện, thì sau khi văn bản đã được Hạ viện và Thượng viện xem xét, thảo luận một lần nữa, Chính phủ sẽ đề nghị Hạ viện có tiếng nói cuối cùng.

Theo quy định tại Điều 46 Hiến pháp của Pháp, việc biểu quyết thông qua và sửa đổi, bổ sung các đạo luật có tính chất là **luật về tổ chức** được thực hiện theo những quy định sau đây:

- Viện đầu tiên nhận được dự án luật chỉ được tiến hành thảo luận và biểu quyết sau khi hết thời hạn 6 tuần kể từ ngày dự án được trình lên. Trong trường hợp quy trình rút gọn được áp dụng thì Viện đầu tiên chỉ thảo luận sau khi hết thời hạn 15 ngày kể từ ngày dự án luật được đệ trình.

- Trường hợp dự án luật không đạt được thỏa thuận như quy định tại Điều 45 của Hiến pháp, thì Hạ viện chỉ thực hiện việc thông qua lần cuối văn bản được đệ trình nếu đạt được đa số tổng số thành viên của Hạ viện nhất trí thông qua.

- Các đạo luật về tổ chức liên quan tới Thượng viện phải được cả hai Viện thống nhất thông qua.

- Các đạo luật về tổ chức chỉ được ban hành sau khi có tuyên bố của Hội đồng Hiến pháp về tính phù hợp với Hiến pháp của các đạo luật đó.

Theo quy định tại Điều 47 Hiến pháp

của Pháp, Quốc hội biểu quyết về các dự án luật về tài chính theo các điều kiện quy định trong một đạo luật về tổ chức. Nếu Hạ viện không đưa ra ý kiến lần đầu trong thời hạn 40 ngày kể từ ngày dự án luật được trình lên, thì Chính phủ có quyền đưa dự án ra trước Thượng viện xem xét và cho ý kiến trong thời hạn 15 ngày. Các bước tiếp theo tiến hành theo các điều kiện quy định tại Điều 45. Nếu Nghị viện không đưa ra ý kiến trong thời hạn 70 ngày, thì các quy định của dự án luật có thể được ban hành dưới hình thức Pháp lệnh. Nếu đạo luật về tài chính quy định các khoản thu chi trong năm tài chính không được trình trong thời hạn cần thiết để có thể được ban hành trước khi bắt đầu năm tài chính đó, thì trong thời hạn sớm nhất, Chính phủ phải yêu cầu Nghị viện cho phép thu các loại thuế và thực hiện các khoản chi (dưới hình thức ban hành Nghị định) có liên quan đến các hoạt động đã được biểu quyết thông qua<sup>90</sup>.

Theo quy định tại Điều 47-1 Hiến pháp hiện hành của Pháp, Quốc hội biểu quyết về các dự án luật về tạo vốn cho Quỹ bảo hiểm xã hội theo các điều kiện quy định tại một đạo luật về tổ chức. Nếu Hạ viện không có ý kiến lần đầu trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày trình dự án, thì Chính phủ có quyền trình dự án lên Thượng viện xem xét và cho ý kiến trong thời hạn 15 ngày. Các bước tiếp theo được tiến hành theo các điều kiện quy định tại Điều 45. Nếu Nghị viện không cho ý kiến trong thời hạn 50 ngày, các quy định tại dự án luật có thể

được ban hành dưới hình thức Pháp lệnh<sup>91</sup>.

Trước khi dự luật chính thức trở thành đạo luật, Tổng thống phải công bố dự luật trong vòng 15 ngày. Theo quy định tại Điều 10 của Hiến pháp, trước khi công bố dự luật, Tổng thống có quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại. Tổng thống cũng có quyền tự mình đề nghị Hội đồng Hiến pháp (*Conseil Constitutionnel*) xem xét tính hợp hiến của dự luật. Quyền đề nghị xem xét lại tính hợp hiến của Dự luật đã được Quốc hội thông qua này, theo quy định tại Điều 61 của Hiến pháp, cũng được trao cho Thủ tướng, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện, và nhóm 60 nghị sỹ của một trong hai Viện.

## VII. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở CỘNG HÒA LIÊN BANG NGA

### 1. Cơ cấu quyền lực nhà nước ở liên bang Nga

Quy trình xây dựng các đạo luật liên bang ở Nga hiện nay được quy định trong Hiến pháp liên bang Nga năm 1993 và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước của quốc gia này.

Theo Hiến pháp năm 1993 của Nga, liên bang Nga được xác định là một nhà nước dân chủ và pháp quyền<sup>92</sup>. Việc thừa nhận, tuân thủ và bảo vệ các quyền và tự do của con người và công dân được coi là bổn phận của nhà nước do con người, các quyền con người và tự do của con người được xem là những giá trị cao quý

<sup>90</sup> Nguyễn Đăng Dung, et.al, (chủ biên), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, Tidd, tr. 224-225

<sup>91</sup> Nguyễn Đăng Dung, et.al, (chủ biên), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, Tidd, tr. 225.

<sup>92</sup> Điều 1 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

nhất<sup>93</sup>. Hiến pháp và các đạo luật liên bang có giá trị tối thượng trên toàn bộ lãnh thổ của liên bang<sup>94</sup>. Các đạo luật liên bang không được trái với Hiến pháp liên bang<sup>95</sup>. Quyền lực nhà nước ở liên bang Nga được thực thi trên cơ sở phân chia thành 3 quyền là lập pháp, hành pháp và tư pháp, theo đó các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp độc lập với nhau<sup>96</sup>. Các quyền lực này được thực hiện bởi Quốc hội liên bang (gồm Hội đồng liên bang và Duma quốc gia), Tổng thống liên bang và các tòa án liên bang<sup>97</sup>.

Liên bang Nga là quốc gia áp dụng chế độ hành pháp có cả Tổng thống và Nội các (Chính phủ) (cộng hòa lưỡng tính - semi-presidential system). Tổng thống liên bang Nga do công dân Nga bầu với nhiệm kỳ 4 năm là nguyên thủ quốc gia (đại diện cho liên bang Nga trong các quan hệ đối nội và đối ngoại) và là người bảo đảm thực hiện Hiến pháp, các quyền và tự do của con người và công dân, xác định những phương hướng chính trong chính sách đối nội và đối ngoại của liên bang Nga<sup>98</sup>. Tổng thống bổ nhiệm Thủ tướng với sự đồng ý của Duma quốc gia, bổ nhiệm các Phó thủ tướng và Bộ trưởng theo đề nghị của Thủ tướng. Thủ tướng, các phó Thủ tướng và các bộ trưởng hợp thành Nội các (Chính phủ liên bang)<sup>99</sup>. Tổng thống cũng chủ trì các phiên họp của Chính phủ liên bang Nga<sup>100</sup>. Tổng thống có quyền trình dự án

luật trước Duma quốc gia, ký và công bố các đạo luật liên bang, đọc thông điệp hàng năm trước Quốc hội về tình hình đất nước và các phương hướng chính trong chính sách đối nội và đối ngoại của quốc gia<sup>101</sup>. Tổng thống có quyền ban hành các sắc lệnh và chỉ thị với điều kiện các sắc lệnh và chỉ thị này không trái với Hiến pháp và các đạo luật liên bang<sup>102</sup>. Tổng thống cũng có quyền giải tán Duma Quốc gia trong những trường hợp nhất định<sup>103</sup>.

Quốc hội liên bang Nga là quốc hội lưỡng viện (bao gồm Duma quốc gia và Hội đồng liên bang) đóng vai trò là cơ quan đại diện và cơ quan lập pháp. Duma quốc gia có 450 đại biểu do dân chúng bầu với nhiệm kỳ 4 năm. Đại biểu Duma quốc gia hoạt động thường xuyên và chuyên nghiệp, không được làm việc trong nền công vụ, không được làm các công việc có trả lương khác ngoài trừ các hoạt động giảng dạy, khoa học hoặc hoạt động sáng tạo khác<sup>104</sup>. Hội đồng liên bang gồm các đại diện của chủ thể liên bang. Mỗi chủ thể liên bang có 2 đại biểu trong đó một người của quyền lập pháp và một người của quyền hành pháp<sup>105</sup>. Hiện tại do liên bang Nga có 83 chủ thể liên bang nên Hội đồng liên bang có 166 thành viên. Quốc hội liên bang là cơ quan hoạt động thường xuyên. Duma quốc gia họp phiên đầu tiên sau 30 ngày kể từ khi được bầu. Về nguyên tắc, Duma quốc gia và Hội đồng liên bang họp riêng, trừ

<sup>93</sup> Điều 2 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>94</sup> Điều 4 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>95</sup> Điều 4 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>96</sup> Điều 10 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>97</sup> Điều 76 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>98</sup> Điều 80 và 81 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>99</sup> Điều 110 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>100</sup> Điều 84 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>101</sup> Điều 83 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>102</sup> Điều 90 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>103</sup> Điều 109 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>104</sup> Điều 96 và 97 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

<sup>105</sup> Điều 95 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

trường hợp hợp chung để nghe thông điệp liên bang của Tổng thống, thông điệp của tòa án Hiến pháp hoặc phát biểu của lãnh đạo nước ngoài<sup>106</sup>.

## 2. Quyền trình dự án luật

Theo quy định tại Điều 104, quyền trình dự án luật trước Duma Quốc gia thuộc về các chủ thể sau đây: (1) Tổng thống; (2) Hội đồng liên bang; (3) các thành viên của Hội đồng liên bang và các đại biểu của Duma Quốc gia; (4) Chính phủ liên bang; (5) Các cơ quan lập pháp của các chủ thể liên bang. Tuy nhiên, các dự án luật về thuế, phát hành công trái quốc gia, thay đổi nghĩa vụ tài chính của nhà nước, các khoản chi của ngân sách liên bang chỉ được trình khi có kết luận của Chính phủ liên bang Nga. Tòa án Hiến pháp liên bang Nga, Tòa án tối cao liên bang Nga, Tòa án trọng tài tối cao liên bang Nga cũng có quyền trình các dự án luật về những vấn đề thuộc thẩm quyền của các cơ quan này.

## 3. Quy trình thông qua luật ở liên bang Nga

Theo quy định tại Điều 104 và 105 Hiến pháp liên bang Nga, mọi dự án luật đều được trình ra Duma Quốc gia trước. Duma Quốc gia sẽ xem xét và nếu thấy phù hợp thì sẽ thông qua dự án luật. Một dự án luật được coi là Duma Quốc gia thông qua khi có đa số đại biểu Duma Quốc gia tán thành (trừ trường hợp Hiến pháp có quy định khác).

Sau khi dự luật được Duma Quốc gia thông qua, trong vòng 5 ngày, dự luật phải được chuyển cho Hội đồng liên bang xem

xét. Dự luật sẽ được coi là đã được Hội đồng liên bang thông qua khi quá nửa số thành viên của Hội đồng tán thành hoặc quá 14 ngày kể từ khi nhận được dự luật do Duma Quốc gia chuyển tới mà Hội đồng liên bang không xem xét. Tuy nhiên, đối với các dự luật liên quan tới ngân sách liên bang, các loại thuế và phí của liên bang, các quy định về tài chính, tiền tệ, tín dụng, hải quan, phát hành tiền, một số vấn đề về quan hệ quốc tế (như phê chuẩn hoặc hủy bỏ điều ước quốc tế của liên bang Nga; địa vị pháp lý và bảo vệ biên giới quốc gia; chiến tranh và hòa bình), thì Hội đồng liên bang không được từ chối không xem xét.

Trường hợp Hội đồng liên bang bác bỏ dự án luật đã được Duma Quốc gia thông qua, cả hai viện có thể thành lập ủy ban liên hợp để dàn xếp khác biệt, sau đó Duma Quốc gia xem xét lại dự luật liên bang đó.

Trường hợp Duma Quốc gia không đồng ý với quyết định của Hội đồng liên bang và có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Duma Quốc gia bỏ phiếu tán thành dự án luật thì dự án luật vẫn được coi là đã được Quốc hội thông qua.

Theo một nghiên cứu đã được công bố vào năm 2007<sup>107</sup>, việc xem xét, thông qua các dự án luật tại Duma Quốc gia Nga được coi là công đoạn quan trọng nhất của quy trình lập pháp. Cũng như tại Nghị viện nhiều nước khác, giai đoạn này

<sup>107</sup> Minh Hiếu, "Quy trình lập pháp liên bang Nga" <<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=20528&GroupId=1006>>

<sup>106</sup> Điều 100 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993.

được thực hiện theo trình tự "ba lần đọc" (three readings).

### **3.1. Lần đọc thứ nhất (Lần xem xét thứ nhất)**

Thời điểm tiến hành lần xem xét thứ nhất được xem như một mốc thời gian quan trọng trong tiến trình xem xét các dự án luật. Chỉ trước thời điểm này, chủ thể trình dự án luật mới có quyền sửa đổi văn bản dự án luật theo đề nghị của ủy ban thẩm tra hoặc xin rút lại dự án luật. Ngoài ra, trong trường hợp Duma Quốc gia đã thông qua dự án luật trong lần đọc đầu tiên mà có một dự án luật khác cũng về vấn đề đó được chuyển đến, dự án luật được chuyển đến sau sẽ không được Duma Quốc gia xem xét. Do vậy, hàng quý, Văn phòng Duma Quốc gia phải tiến hành thông báo cho tất cả các chủ thể sáng quyền lập pháp về những dự án luật đã được gửi đến cho Duma Quốc gia. Các ủy ban thẩm tra và Vụ Pháp luật của Văn phòng Duma có trách nhiệm xem xét dự luật trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể. Dựa trên kết quả thảo luận dự án luật trong lần xem xét thứ nhất, Duma Quốc gia có thể bác bỏ dự án luật và trả lại cho chủ thể sáng quyền lập pháp; Thông qua dự án luật mà không sửa đổi, sau đó, chuyển đến giai đoạn tiếp theo; Thông qua toàn thể dự luật mà không cần có các lần trình tiếp theo. Đây là một biện pháp để rút ngắn thời gian xem xét, thông qua. Trường hợp cuối cùng và thường xảy ra nhất là Duma Quốc gia sẽ thông qua dự án luật kèm theo các phương án sửa đổi, bổ sung.

### **3.2. Lần đọc thứ hai (Lần xem xét thứ hai)**

Tại lần xem xét này, các đại biểu chủ yếu thảo luận những điểm sửa đổi, bổ sung mà ủy ban thẩm tra đã khuyến nghị đưa vào văn bản dự án luật. Thông thường, trong lần đọc này, Duma sẽ phải thảo luận những điểm sửa đổi, bổ sung do ủy ban đưa ra nhưng bị đại biểu phản đối; Những điểm mà ủy ban khuyến nghị bác bỏ; Và những giải pháp sửa đổi, bổ sung mà ủy ban chưa có kết luận cuối cùng. Lần xem xét thứ hai của dự án luật được kết thúc bằng việc Duma Quốc gia tiến hành biểu quyết đối với toàn bộ dự án luật đã được chỉnh lý. Trong trường hợp kết quả biểu quyết không có đủ đa số để thông qua dự án luật, dự án luật được trả lại cho ủy ban thẩm tra để hoàn thiện thêm. Nếu sau khi dự án luật đã được hoàn thiện thêm nhưng vẫn không được Duma Quốc gia thông qua thì dự án luật được coi là bị bác bỏ và quay trở về lần xem xét thứ nhất. Trong trường hợp ngược lại, dự án luật sẽ được tiếp tục xem xét ở các bước tiếp theo. Cũng giống như trong lần xem xét thứ nhất, Duma Quốc gia cũng có thể biểu quyết thông qua toàn bộ dự án luật để chuyển sang cho Hội đồng Liên bang xem xét tiếp dự án luật mà không cần các lần xem xét tiếp theo.

### **3.3. Lần đọc thứ ba (lần xem xét thứ ba)**

Lần xem xét thứ ba mang tính hình thức hơn so với hai lần trước. Thông thường, khi dự án luật đã đi đến lần đọc này, Duma Quốc gia chỉ tiến hành biểu quyết và thông qua dự án luật. Theo nguyên tắc, các đại biểu Duma Quốc gia cũng

như các chủ thể có quyền trình các dự án luật không được phép đưa thêm những điểm sửa đổi, bổ sung hoặc không quay lại thảo luận toàn bộ dự án luật cũng như từng phần, từng chương, từng điều dự án luật. Tuy nhiên, trong trường hợp các liên minh đại biểu chiếm đa số trong Duma Quốc gia yêu cầu, chủ tọa phiên họp có thể đưa ra biểu quyết về việc xem xét lại dự án luật theo thủ tục lần xem xét thứ hai. Dự luật được Duma Quốc gia thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu bỏ phiếu tán thành. Riêng các đạo luật về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Liên bang Nga, đạo luật Hiến pháp liên bang cần phải có 2/3 tổng số đại biểu Duma Quốc gia tán thành. Riêng về tên gọi của dự án luật, nếu trong quá trình xem xét lần thứ hai, tên gọi dự án luật được nhất trí thay đổi, dự án luật sẽ được đưa ra xem xét tại Duma Quốc gia với tên gọi mới, còn tên gọi đầu tiên được để trong ngoặc. Nhưng khi được chuyển sang lần xem xét thứ ba, tên gọi của dự án luật phải là tên gọi đã được chung quyết.

#### 4. Thẩm quyền của Tổng thống đối với các đạo luật đã được Quốc hội thông qua

Theo quy định tại Điều 107 Hiến pháp liên bang Nga năm 1993, trong vòng 5 ngày sau khi đã được thông qua, đạo luật phải được chuyển đến để Tổng thống xem xét.

Trong vòng 14 ngày kể từ ngày nhận được đạo luật, Tổng thống có quyền ký và công bố đạo luật hoặc phủ quyết (yêu cầu Duma Quốc gia và Hội đồng liên bang xem xét lại đạo luật đó). Tuy nhiên, nếu như sau khi xem xét lại, đạo luật vẫn được Duma

Quốc gia và Hội đồng liên bang thông qua với tỷ lệ ít nhất 2/3 thành viên tán thành thì Tổng thống phải ký trong vòng 7 ngày và công bố.

#### VIII. QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT Ở TRUNG QUỐC

Ở Trung Quốc, theo quy định của Hiến pháp năm 1982 (sửa đổi, bổ sung năm 1988, 1993, 1999, 2004) (Điều 57, 60 và 62), Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, trực tiếp nắm giữ quyền sửa đổi Hiến pháp, giám sát việc thực thi Hiến pháp, ban hành và sửa đổi các đạo luật cơ bản như luật hình sự, luật dân sự, luật tổ chức bộ máy nhà nước và một số luật cơ bản khác. Cơ quan này bao gồm các đại biểu được lựa chọn từ các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương và quân đội theo tỷ lệ pháp luật quy định với nhiệm kỳ 5 năm. Quốc hội có ủy ban thường vụ. Theo quy định tại Điều 58 của Hiến pháp Trung Quốc, Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội nắm quyền lập pháp. Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền giải thích chính thức Hiến pháp và pháp luật. Quốc hội Trung Quốc mỗi năm chỉ họp thường kỳ 1 lần.

Từ năm 2000, Trung Quốc đã ban hành một đạo luật riêng về lập pháp (gọi là Luật lập pháp - Legislation Law)<sup>108</sup>. Mục đích của việc ban hành đạo luật này là nhằm "tiêu chuẩn hóa hoạt động xây

<sup>108</sup> Đạo luật gồm 94 điều, chia thành 6 chương: Chương 1 "Những quy định chung"; Chương 2 "Luật của quốc gia"; Chương 3 "Quy chế hành chính"; Chương 4 "Các Quyết định, Quy chế của địa phương và khu tự trị"; Chương 5 "Phạm vi áp dụng"; và Chương 6 "Các quy định bổ sung".

dựng luật, hoàn thiện thể chế lập pháp của nhà nước, thiết lập và hoàn thiện hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc, thúc đẩy quản lý đất nước bằng pháp luật, và xây dựng đất nước theo nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa" (Điều 1). Phạm vi điều chỉnh của luật là hoạt động "ban hành, sửa đổi và bãi bỏ luật của quốc gia, quy chế hành chính, quyết định của chính quyền địa phương hoặc của khu tự trị" (trong đó có việc ban hành các quy tắc hành chính của các cơ quan thuộc Hội đồng nhà nước và của chính quyền địa phương) (Điều 2).

Như vậy, có thể nói, với việc ban hành đạo luật riêng về công tác xây dựng pháp luật (Luật lập pháp năm 2000), lần đầu tiên công việc xây dựng pháp luật của Trung Quốc được chuẩn hóa bằng những quy trình, quy phạm cụ thể. Dưới đây chúng tôi xin giới thiệu khái quát các nội dung liên quan tới quy trình xây dựng luật ở Trung Quốc.

### 1. Thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội

Trên cơ sở Hiến pháp hiện hành (Hiến pháp năm 1982, sửa đổi, bổ sung năm 1988, 1993, 1999, 2004), Luật lập pháp của Trung Quốc quy định thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội như sau:

Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền lập pháp quốc gia (ban hành các đạo luật của quốc gia) (Điều 7). Cụ thể, Quốc hội ban hành và sửa đổi các đạo luật cơ bản như: luật hình sự, luật dân sự, luật tổ chức nhà nước và các luật cơ bản khác. Ủy ban thường vụ Quốc hội

ban hành và sửa đổi các đạo luật khác ngoài các đạo luật thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Trong thời gian Quốc hội không họp, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể sửa đổi, bổ sung một phần đạo luật do Quốc hội ban hành miễn là sự sửa đổi, bổ sung đó không trái với các nguyên tắc cơ bản của đạo luật ấy<sup>109</sup>.

Các lĩnh vực lập pháp thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội được quy định rõ hơn tại Điều 8 của Luật Lập pháp. Theo đó, chỉ các đạo luật của quốc gia (tức là các đạo luật do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành) mới được quy định về các vấn đề sau đây: (1) Chủ quyền của nhà nước; (2) Việc thành lập, tổ chức và thẩm quyền của Hội đồng nhân dân, chính quyền nhân dân, tòa án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân; (3) Chế độ tự trị của các khu dân tộc, chế độ của các khu hành chính đặc biệt, chế độ tự trị ở cơ sở; (4) Tội phạm và hình phạt; (5) Việc tước quyền chính trị của công dân, hoặc các biện pháp cưỡng bức và hình phạt liên quan tới việc hạn chế tự do cá nhân; (6) Việc tước đoạt tài sản không phải là của nhà nước; (7) Các thiết chế/chế định dân sự cơ bản; (8) Chế độ kinh tế cơ bản và hệ thống thương mại quốc tế, tài chính, thuế quan, thuế, ngân sách cơ bản; (9) Hệ thống tổ tụng và trọng tài; (10) Các vấn đề khác mà việc điều chỉnh phải được thực hiện bằng việc ban hành đạo luật quốc gia bởi Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

<sup>109</sup> Quy định này cũng phù hợp với quy định tại Điều 67 Hiến pháp Trung Quốc năm 1982

## 2. Quy trình xây dựng các đạo luật của Quốc hội

Theo quy định của Điều 12, Chủ tịch đoàn của Quốc hội là chủ thể có thẩm quyền chính thức đệ trình với Quốc hội các dự án luật để Quốc hội cân nhắc, xem xét tại các kỳ họp của mình. Quốc vụ viện, Quân ủy trung ương, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các Ủy ban của Quốc hội có quyền đề xuất dự án luật lên Chủ tịch đoàn của Quốc hội để Chủ tịch đoàn cân nhắc, xem xét quyết định có trình Quốc hội hay không.

Ngoài 5 loại chủ thể kể trên, nhóm Đại biểu Quốc hội từ 30 người trở lên có thể cùng ký tên đề xuất dự án luật gửi cho Chủ tịch đoàn của Quốc hội để Chủ tịch đoàn xem xét, quyết định có trình trong kỳ họp hiện tại hay chuyển dự án luật này cho các ủy ban đặc biệt có liên quan để cân nhắc, đề xuất với Chủ tịch đoàn quyết định đưa vào chương trình kỳ họp hiện tại hay không. Khi cân nhắc việc này, ủy ban đặc biệt có thể mời những người bảo trợ dự án luật tới phiên họp xem xét dự án luật để cho ý kiến.

Theo quy định tại Điều 14, trong thời gian Quốc hội không họp, việc trình dự án luật trước hết được gửi tới Ủy ban thường vụ Quốc hội để Ủy ban thường vụ xem xét theo thủ tục nêu tại Mục 3 Chương 2 của Luật này và Ủy ban thường vụ hoặc người bảo trợ dự án luật sẽ báo cáo lại với Quốc hội ở phiên họp toàn thể.

Nếu Ủy ban thường vụ quyết định sẽ trình cho Quốc hội trong kỳ họp tới để xem xét thì dự thảo luật phải được gửi tới các

Đại biểu Quốc hội 1 tháng trước khi khai hội (Điều 15).

Đối với dự án luật được đưa vào chương trình họp của Quốc hội đang diễn ra thì người bảo trợ dự án luật phải báo cáo trước Quốc hội về dự án luật trước khi các đoàn đại biểu tiến hành thảo luận, xem xét (Điều 16). Trong quá trình các đoàn đại biểu xem xét dự án luật, người bảo trợ dự án luật có thể gửi đại diện tới dự để nghe bình luận và trả lời các câu hỏi. Nếu đoàn đại biểu có yêu cầu thì cơ quan, tổ chức có liên quan phải gửi đại diện tới dự phiên họp của đoàn xem xét về dự án luật và cung cấp thông tin cho đoàn đại biểu (Điều 16).

Dự án luật đã được đưa vào chương trình kỳ họp hiện tại của Quốc hội thì phải được xem xét bởi ủy ban đặc biệt có liên quan và ủy ban này phải đệ trình ý kiến của mình cho Chủ tịch đoàn và ý kiến ấy phải được in và phát cho các đại biểu tham dự phiên họp (Điều 17).

Đối với dự án luật đã được đưa vào chương trình họp hiện tại của Quốc hội, sau khi đã thu thập ý kiến thảo luận của các đoàn đại biểu và các ủy ban đặc biệt có liên quan, **Ủy ban pháp luật của Quốc hội** phải tiến hành phiên thảo luận về dự án luật và hoàn thiện dự án luật, sau đó phải đệ trình cho Chủ tịch đoàn **báo cáo thẩm tra** và bản dự thảo luật, trong đó **báo cáo thẩm tra** phải chứa đựng những giải thích về **những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau**. Chỉ sau khi Chủ tịch đoàn đã thảo luận và thông qua báo cáo thẩm tra và dự thảo luật, báo cáo và dự thảo mới này phải được in và



phát cho các đại biểu tham dự phiên họp của Quốc hội (Điều 18).

Đối với dự án luật đã được đưa vào chương trình họp hiện tại của Quốc hội, khi cần thiết, trưởng điều hành của Chủ tịch đoàn có thể triệu tập một phiên họp các lãnh đạo của đoàn đại biểu Quốc hội để nghe ý kiến của các đoàn đại biểu về những vấn đề lớn của dự án luật và tiến hành thảo luận. Sau đó, trưởng điều hành của Chủ tịch đoàn sẽ báo cáo cho Chủ tịch đoàn về tình hình thảo luận và các ý kiến có liên quan. Trưởng điều hành của Chủ tịch đoàn cũng có thể triệu tập một phiên họp các đại biểu có liên quan do các đoàn đại biểu Quốc hội cử để thảo luận về những vấn đề đặc biệt trong dự án luật. Sau đó, trưởng điều hành của Chủ tịch đoàn sẽ báo cáo cho Chủ tịch đoàn về tình hình thảo luận và các ý kiến có liên quan (Điều 19).

**Vấn đề rút dự án luật:** Trường hợp trước khi dự án luật được đưa ra bỏ phiếu mà người bảo trợ dự án luật đề nghị rút lại dự án luật thì người bảo trợ phải giải thích lý do rút lại và chỉ được rút lại khi có sự đồng ý của Chủ tịch đoàn và người bảo trợ dự án luật phải có báo cáo với phiên họp toàn thể của Quốc hội (Điều 20).

Theo quy định tại Điều 21 của Luật Lập pháp năm 2000, trường hợp trong quá trình xem xét dự thảo luật, mặc dù chủ tịch đoàn của Quốc hội đã đề nghị đưa ra xem xét nhưng vẫn phát sinh những vấn đề lớn mà hội nghị toàn thể thấy cần phải cân nhắc thêm thì Quốc hội có thể ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ tiếp tục nghiên cứu, cân nhắc dựa trên ý kiến của các vị đại

biểu quốc hội, sau đó Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ báo cáo với Quốc hội trong phiên họp sau. Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có thể được ủy quyền nghiên cứu, cân nhắc, xem xét, thậm chí là đề xuất phương án hoàn thiện dự thảo luật để trình cho Quốc hội xem xét và quyết định trong phiên họp tiếp theo.

Theo quy định tại Điều 22 Luật Lập pháp năm 2000, sau khi các đoàn đại biểu đã xem xét, dự thảo luật sẽ được tiếp tục hoàn thiện bởi Ủy ban pháp luật dựa trên ý kiến thảo luận ở các đoàn đại biểu, và Ủy ban pháp luật phải trình bày phiên bản dự thảo luật dự kiến trình cho chủ tịch đoàn phiên họp toàn thể của Quốc hội để bỏ phiếu, và dự thảo ấy sẽ được thông qua nếu nhận được quá nửa số đại biểu quốc hội tán thành.

Luật do Quốc hội thông qua sẽ được công bố bởi một Lệnh của Chủ tịch nước (Điều 23).

### 3. Quy trình xây dựng các đạo luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Theo quy định tại Điều 24 Luật Lập pháp của Trung Quốc, Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể giới thiệu với Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét dự thảo luật. Quốc vụ viện, Quân ủy trung ương, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và các ủy ban chuyên trách của Quốc hội có thể giới thiệu dự thảo luật trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định đưa dự thảo luật vào chương trình nghị sự của phiên họp kế tiếp của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc có thể chuyển

dự thảo luật ấy cho các ủy ban chuyên trách có liên quan của Quốc hội để xem xét trước khi chính thức trình ra phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nếu chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội xét thấy có những vấn đề quan trọng liên quan tới dự luật cần phải được nghiên cứu thêm, chủ tịch đoàn có thể đề nghị người bảo trợ dự luật tiếp tục hoàn thiện dự luật trước khi chính thức trình ra Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 25 Luật Lập pháp năm 2000, nhóm từ 10 thành viên trở lên của Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể đồng bảo trợ để trình dự thảo luật trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định chấp thuận đưa dự thảo luật đó trực tiếp vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ Quốc hội hay sẽ chuyển cho ủy ban chuyên trách của Quốc hội xem xét trước khi chính thức trình Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trường hợp Chủ tịch đoàn thấy không nên đưa dự thảo luật này vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ Quốc hội, chủ tịch đoàn phải báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội và giải thích lý do cho người bảo trợ dự thảo luật. Trong quá trình xem xét dự thảo luật, ủy ban chuyên trách có thể mời người bảo trợ dự thảo luật đến để trình bày quan điểm.

Trường hợp dự thảo luật đã chính thức được đưa vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ Quốc hội, trừ trường hợp đặc biệt, dự thảo luật phải được gửi trước cho các ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội 7 ngày trước khi bắt đầu phiên họp.

Theo quy định tại Điều 27, một dự án luật đã được đưa vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ thì về nguyên tắc, dự án luật ấy **phải trải qua 3 lần thảo luận, cân nhắc, xem xét** bởi Ủy ban thường vụ trước khi tiến hành bỏ phiếu.

Tại lần thảo luận thứ nhất, người bảo trợ dự luật sẽ báo cáo với Ủy ban thường vụ (tại kỳ họp), sau đó việc thảo luận sẽ được tiến hành tại các phiên thảo luận ở tổ của Ủy ban thường vụ.

Tại lần thảo luận thứ hai, Ủy ban pháp luật Quốc hội sẽ báo cáo với phiên họp toàn thể Ủy ban thường vụ về tình trạng sửa đổi, bổ sung và những vấn đề lớn của Dự thảo luật, sau đó, dự thảo luật tiếp tục được thảo luận ở các phiên thảo luận ở tổ của Ủy ban thường vụ.

Tại lần thảo luận thứ ba, Ủy ban pháp luật Quốc hội sẽ báo cáo với phiên họp toàn thể Ủy ban thường vụ về kết quả thảo luận về dự thảo luật, sau đó, dự thảo luật tiếp tục được xem xét, thảo luận ở các phiên thảo luận ở tổ của Ủy ban thường vụ.

Trong quá trình xem xét, thảo luận về dự án luật, nếu cần thiết, Ủy ban thường vụ có thể tổ chức phiên họp các tổ đại biểu hoặc phiên họp toàn thể để bàn về những vấn đề chính yếu của dự án luật.

Theo quy định tại Điều 28, nếu như sau 2 lần thảo luận mà về cơ bản đã đạt được sự đồng thuận thì Ủy ban thường vụ có thể tiến hành việc bỏ phiếu về dự án luật. Đối với dự án luật sửa đổi, bổ sung thì nếu sau một lần thảo luận đã đạt

được sự đồng thuận, thì Ủy ban thường vụ có thể tiến hành bỏ phiếu về dự án luật.

Theo Điều 29, trong quá trình thảo luận ở tổ, người bảo trợ dự án luật có thể cử đại diện tới các phiên thảo luận ở tổ để bình luận và trả lời câu hỏi. Cũng trong quá trình thảo luận ở tổ, các tổ có thể yêu cầu các cơ quan, tổ chức hữu quan cử người tham dự để cung cấp thông tin cần thiết cho các tổ.

Theo quy định tại Điều 30, dự án luật trong chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ sẽ được thảo luận, xem xét bởi một ủy ban đặc biệt có liên quan, và ủy ban này phải có báo cáo bình luận về dự án luật. Báo cáo này được in và phát cho các thành viên tham dự phiên họp của Ủy ban thường vụ. Trong quá trình thảo luận, xem xét bởi ủy ban như thế, ủy ban có quyền mời người của các ủy ban khác đến để tham gia ý kiến.

Theo quy định tại Điều 31, với các dự án luật được đưa vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ, Ủy ban pháp luật Quốc hội phải tiến hành tổng hợp ý kiến của các ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, ý kiến của các ủy ban chuyên trách của Quốc hội và các chủ thể có liên quan khác, xây dựng báo cáo và hoàn thiện dự thảo luật. Báo cáo này cũng phải nêu rõ những nội dung còn nhiều ý kiến khác nhau, đồng thời giải trình việc tiếp thu ý kiến mà các ủy ban chuyên trách của Quốc hội đã nêu ra. Khi Ủy ban pháp luật Quốc hội họp để xem xét dự thảo luật, các ủy ban chuyên trách của Quốc hội có thể được mời tham gia để bày tỏ quan điểm.

Trong quá trình xem xét dự thảo luật, Ủy

ban chuyên trách của Quốc hội có thể tổ chức phiên họp toàn thể để xem xét dự thảo luật và khi cần thiết có thể mời đại diện của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để cung cấp thông tin.

Trường hợp giữa các ủy ban chuyên trách của Quốc hội có quan điểm khác nhau về nội dung quan trọng của dự thảo luật, sự việc này phải được báo cáo cho chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Trong quá trình xem xét dự thảo luật, Ủy ban chuyên trách của Quốc hội và Văn phòng Quốc hội có thể tổ chức các hình thức lấy ý kiến của các đối tượng có liên quan. Văn phòng Quốc hội có thể gửi dự thảo luật tới các cơ quan, tổ chức, chuyên gia để xin ý kiến bình luận và phải tổng hợp ý kiến này cho Ủy ban pháp luật Quốc hội, Ủy ban chuyên trách của Quốc hội và khi cần thiết báo cáo tại phiên họp toàn thể của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Đối với những dự thảo luật quan trọng đã được đưa vào chương trình nghị sự của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể quyết định đưa dự thảo ra lấy ý kiến công chúng. Ý kiến công chúng được gửi cho Văn phòng Quốc hội để tổng hợp.

**Việc rút lại dự thảo luật:** Theo quy định tại Điều 37 Luật Lập pháp năm 2000, nếu người bảo trợ dự thảo luật muốn rút lại dự thảo luật trước khi dự thảo luật được đưa ra bỏ phiếu tại Ủy ban thường vụ Quốc hội, người bảo trợ dự thảo luật phải có văn bản đề nghị Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc

hội về việc này kèm theo lời giải thích. Nếu được chấp thuận, Chủ tịch đoàn Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ báo cáo việc này với Ủy ban thường vụ Quốc hội và các công việc xem xét dự thảo luật sẽ được chấm dứt.

Đối với các dự thảo luật chưa bị rút lại, nếu sau 3 phiên xem xét của Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự thảo luật vẫn còn những vấn đề quan trọng cần phải nghiên cứu thêm, theo đề nghị của Chủ tịch đoàn Ủy ban thường vụ Quốc hội và được Ủy ban thường vụ Quốc hội chấp thuận, việc bỏ phiếu thông qua dự thảo luật có thể được đình hoãn để chuyển dự luật lại cho Ủy ban pháp luật Quốc hội và các ủy ban chuyên trách khác có liên quan để tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện. Nếu dự luật bị đình hoãn trong 2 năm mà những vấn đề còn ý kiến khác nhau vẫn chưa được giải quyết, Chủ tịch đoàn Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội để chấm dứt việc xem xét dự thảo luật.

Đối với các dự thảo luật trải qua 3 lần thảo luận của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà không còn quá nhiều ý kiến khác nhau về những vấn đề cơ bản, Ủy ban pháp luật Quốc hội sẽ hoàn thiện dự thảo cuối của dự án luật. Dự thảo này sẽ được Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra bỏ phiếu tại phiên họp toàn thể của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Dự thảo này sẽ được coi là thông qua nếu đạt được quá nửa số ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội nhất trí thông qua. Sau đó, theo quy định tại Điều 41 Luật Lập pháp năm 2000, dự luật đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội

thông qua sẽ được công bố bởi lệnh do chủ tịch nước ký.

#### **4. Các yêu cầu khi trình dự án luật**

Theo quy định tại Điều 48 Luật Lập pháp năm 2000, khi trình một dự án luật, người bảo trợ phải trình đồng thời bản dự thảo và bản giải thích kèm theo cùng các tài liệu có liên quan. Bản giải thích dự án luật phải nêu rõ sự cần thiết ban hành đạo luật và những nội dung chủ yếu của dự án luật. Theo quy định tại Điều 49 và 50 Luật Lập pháp năm 2000, những dự luật đã được người bảo trợ trình nhưng chưa được đưa vào chương trình nghị sự của Quốc hội thì người bảo trợ có quyền rút lại. Đối với dự luật đã được trình nhưng trong cuộc bỏ phiếu thông qua trước Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự luật không được thông qua, nhưng người bảo trợ dự luật vẫn thấy cần thiết phải được ban hành thì người bảo trợ có thể trình lại dự thảo luật. Trong trường hợp này, Chủ tịch đoàn của Quốc hội hoặc Chủ tịch đoàn của Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định chấp thuận hay không chấp thuận việc đưa vào chương trình nghị sự của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Theo quy định tại Điều 54, một đạo luật có thể được kết cấu thành: Phần (Parts), Chương (Chapters), Mục (Sections), Điều (Articles), Khoản (Paragraphs), Điểm (Items) và Tiểu điểm (Sub-items).

#### **MỘT SỐ KẾT LUẬN**

Quy trình xây dựng luật ở các quốc gia được nghiên cứu kể trên chính là quy trình tổ chức thực hiện một mặt hoạt

động cơ bản của nhà nước - đó là hoạt động xây dựng luật. Đó là lược đồ phân công, phân vai nhiệm vụ, quyền hạn, vai trò của các chủ thể tham gia vào **quy trình** tạo lập sản phẩm đầu ra là các đạo luật. Đó cũng chính là quy trình mà xã hội (thông qua đại diện của mình là các cơ quan nhà nước) **nhận diện vấn đề xã hội** cần phải xử lý bằng việc ban hành luật và xác định hoặc phân công cơ quan có thẩm quyền/trách nhiệm tham gia xây dựng luật **để giải quyết các vấn đề xã hội ấy**. Quy trình xây dựng luật cũng chính là quy trình ra quyết định có tính logic, với sự xác định rõ ràng về chủ thể, trách nhiệm, vai trò của mỗi chủ thể trong quy trình (chủ thể nào có trách nhiệm phải phát hiện vấn đề xã hội cần được giải quyết bằng việc ban hành luật? chủ thể nào có trách nhiệm phân tích, làm rõ vấn đề, đề xuất giải pháp? chủ thể nào có trách nhiệm soạn thảo văn bản? chủ thể nào có trách nhiệm tham vấn các đối tượng có liên quan? chủ thể nào có trách nhiệm xem xét, phản biện, thẩm định văn bản? chủ thể nào có trách nhiệm xem xét, thông qua, ban hành văn bản? chủ thể nào có trách nhiệm tổ chức thực hiện? chủ thể nào có trách nhiệm đánh giá hiệu quả thi hành? v.v...). Trong quy trình ấy:

- Các công việc cơ bản trong một quy trình xây dựng luật thường bao gồm:

(1) **Xây dựng/hoạch định/phân tích chính sách pháp lý** (policy development/policy analysis): công đoạn này gồm các công việc cơ bản như: xác định vấn đề xã hội cần được giải quyết bởi đạo luật; phân tích nguyên nhân thuộc về hành vi của các chủ thể có liên quan (mà nếu không có sự thay đổi hành vi thì vấn

đề sẽ không thể được giải quyết); xác định các chọn lựa/giải pháp về chính sách (các công cụ chính sách cần sử dụng); xác định mục tiêu của điều chỉnh pháp luật; xác định phương án tối ưu để đạt các mục tiêu;

(2) **Xây dựng dự án/dự thảo luật (tức là công đoạn "quy phạm hóa")**: công đoạn này bao gồm các công việc cụ thể như: xây dựng đề cương dự thảo văn bản; xác định cấu trúc dự thảo; chọn lựa thuật ngữ phù hợp; thể hiện nội dung chính sách dưới dạng ngôn ngữ pháp lý trong dự thảo văn bản; đảm bảo sự đồng bộ của dự thảo với hệ thống pháp luật;

(3) **Đánh giá/thẩm định về dự thảo** (nhất là thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, khả thi v.v...); đánh giá dự báo tác động của dự thảo chính sách hoặc dự thảo luật thông qua công cụ đánh giá dự báo tác động (RIA) hoặc công cụ phân tích chi phí lợi ích (Cost/benefit analysis - CBA);

(4) **Lấy ý kiến tham vấn đối tượng tác động** (đối với dự thảo chính sách hoặc dự thảo văn bản quy phạm pháp luật): bao gồm không chỉ việc lấy ý kiến của đối tượng phải chấp hành văn bản mà cả đối tượng tổ chức thực thi các quy định trong văn bản;

(5) **Hoàn thiện dự thảo**, trình cơ quan có thẩm quyền xem xét ban hành<sup>110</sup>.

Trong đó, công đoạn hoạch định/phân tích chính sách phải được đặc biệt coi trọng, thể hiện rõ sự đầu tư

<sup>110</sup> "Legislative Drafting and the Legal Profession" <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADT155.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADT155.pdf)>.

của những người có trách nhiệm hoạch định chính sách, soạn thảo văn bản đối với việc nhận diện rõ những vấn đề xã hội cần được giải quyết bằng pháp luật, luận giải nguyên nhân của vấn đề, đề xuất giải pháp, đánh giá tác động của mỗi giải pháp, tham vấn ý kiến của các đối tượng liên quan, và luận giải về sự chọn lựa tối ưu, thiết lập cơ chế thi hành, theo dõi thi hành và đánh giá hiệu quả sau thi hành luật. Hoạt động phân tích chính sách được coi như khâu "chẩn đoán bệnh" và "kê đơn" để chữa bệnh. Ví thế, chẩn đoán bệnh "trúng, đúng, đủ" là bước khởi đầu để có thể kê đơn chuẩn. Chất lượng của hoạt động phân tích chính sách trở thành yếu tố quyết định chất lượng của hoạt động xây dựng các đạo luật. Muốn làm được điều đó, khâu phân tích chính sách phải được chuyên nghiệp hóa, khoa học hóa và dân chủ hóa. Chức năng/sứ mệnh/vai trò của khâu "phân tích chính sách" và khâu "soạn thảo văn bản quy phạm" được làm rõ: Khâu soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nên được tách một cách tương đối với khâu phân tích chính sách.

- Ở các quốc gia theo chính thể đại nghị (hoặc các chính thể mà Quốc hội lập nên Chính phủ), công việc phân tích chính sách, từ đó hình thành nên sáng kiến pháp luật, chủ yếu do Chính phủ (nhất là các bộ, ngành) đảm nhiệm. Do vậy, nếu các bộ, ngành không ý thức đầy đủ vai trò, trách nhiệm của mình, không đầu tư đầy đủ nguồn lực để khoa học hóa, chuyên nghiệp hóa, dân chủ hóa công đoạn phân tích chính sách, làm tốt công tác tham mưu cho Chính phủ, chất lượng các dự án

luật sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Trong các chính thể khác, nhất là chính thể Tổng thống, dù Tổng thống không phải là người trực tiếp đệ trình dự án luật trước Quốc hội thì các hoạt động phân tích chính sách của ngành hành pháp phục vụ công tác xây dựng pháp luật vẫn đóng vai trò rất thiết yếu cho việc xây dựng và ban hành các đạo luật ở các quốc gia này. Thực tiễn đều cho thấy rằng, dù áp dụng mô hình chính thể nào thì để ban hành được các đạo luật có chất lượng, việc đảm bảo tính đồng thuận của cơ quan thực hiện quyền lập pháp (Quốc hội) với cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Chính phủ) về nội dung dự án luật là một trong những yếu tố nền tảng.

- Dù ở bất cứ chính thể nào thì gánh nặng trong việc xây dựng các đạo luật vẫn luôn được chia sẻ cho cả cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Chính phủ) và cơ quan thực hiện quyền lập pháp (Quốc hội). Sự chia sẻ này không chỉ thể hiện thông qua việc bộ máy hành pháp, nhất là những cơ quan đứng đầu bộ máy hành pháp (Chính phủ) thường là tác giả của phần lớn các dự án luật được thông qua tại Quốc hội, mà còn thể hiện rõ ở sự tồn tại của thẩm quyền lập quy hoặc lập pháp theo ủy quyền (delegated legislation) mà các cơ quan trong hệ thống hành pháp hoặc chính quyền địa phương cũng được phép thực hiện.

Trong bối cảnh Việt Nam đang nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban

nhân dân năm 2004, những phân tích lý luận và thực tiễn cùng kinh nghiệm quốc tế nêu trên cho thấy:

**Thứ nhất**, việc xây dựng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (mới) lần này là cơ hội tốt để chúng ta tiếp tục hoàn thiện quy trình xây dựng luật ở nước ta theo hướng đặt trọng tâm nhiều hơn vào công tác nghiên cứu, khảo sát thực tiễn, xác định vấn đề mà đạo luật cần điều chỉnh, thực hiện tốt hơn công tác phân tích chính sách cùng với công tác tham vấn đối tượng chịu sự tác động, đánh giá tác động của dự thảo chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Nói cách khác, chúng tôi cho rằng, đã đến lúc, quy trình xây dựng luật theo kiểu “vừa thiết kế, vừa thi công” đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình. Thay vào đó, quy trình xây dựng luật nên có sự tách biệt tương đối giữa công đoạn phân tích, hình thành chính sách trước khi bắt tay vào công đoạn soạn thảo, quy phạm hóa. Làm được như thế, những ý kiến phê phán từ phía dư luận bấy lâu về cách xây dựng luật “trong phòng lạnh” sẽ không còn cơ sở tồn tại.

**Thứ hai**, đã đến lúc cần phân vai rõ hơn giữa Chính phủ và Quốc hội trong công tác xây dựng luật. Coi việc Chính phủ là chủ thể chủ yếu đề xuất các dự án luật là điều bình thường. Chính phủ nên được quyền bảo vệ ý kiến đề xuất chính sách của mình tới cùng, cho tới thời điểm Quốc hội bấm nút thông qua dự án luật. Đề xuất này chính là hệ quả của nguyên lý trong công tác lập pháp về sự đồng thuận giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền lập pháp trong công

tác xây dựng luật, đảm bảo tính liên thông, mối quan hệ biện chứng giữa công tác xây dựng và tổ chức/thi hành pháp luật.