

QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA NEWZEALAND – MỘT SỐ KINH NGHIỆM CÓ THỂ ÁP DỤNG VÀO VIỆT NAM

NGUYỄN CÔNG LONG*

I. Chuẩn bị Chương trình xây dựng luật

Vào cuối năm, các Bộ trưởng được yêu cầu đóng góp các kiến nghị, đề xuất vào chương trình xây dựng pháp luật trong năm sau. Căn cứ những đề xuất này, người điều phối pháp luật đưa ra và trình trước Ủy ban luật pháp của nội các để quyết định dự luật nào sẽ nằm trong chương trình xây dựng luật năm sau và mức độ ưu tiên cụ thể. Mức độ ưu tiên được đưa ra cho các dự luật trong một năm như sau:

Ưu tiên 1: Phải được thông qua hoặc được giới thiệu như là một vấn đề cần thiết của Luật trong năm.

Ưu tiên 2: Phải được thông qua trong năm

Ưu tiên 3: Thông qua (nếu được) trong năm

Ưu tiên 4: Được đệ trình trước ủy ban chuyên trách trong năm

Ưu tiên 5: Thông báo cho Văn phòng pháp luật của Nghị viện về việc sẽ đệ trình dự luật trong năm.

Ưu tiên 6: Chờ, hoặc

Ưu tiên 7: Không tiến hành trong năm.

* Thạc sĩ

Trường hợp Bộ trưởng muốn đệ trình dự luật không có trong Chương trình xây dựng pháp luật của năm thì phải có văn bản về mức độ ưu tiên trình cho Ủy ban lập pháp của chính phủ vào thời gian sớm nhất có thể

Khi chính sách bao gồm dự thảo luật được thông qua và bản dự thảo đã được hoàn thiện phải được gửi đến Nghị viện thông qua Ủy ban pháp luật của nội các (LEG). LEG sẽ kiểm tra dự luật và đảm bảo rằng chính sách trong đó đã được thông qua bởi ủy ban có liên quan của nội các và đúng với thủ tục đã qui định. Bản thảo cuối cùng của dự luật do chính phủ đưa ra phải được gửi đến Bộ Tư pháp ít nhất là hai tuần trước khi LEG họp về dự luật đó, nếu không bộ trưởng chịu trách nhiệm phải có văn bản báo cáo về sự trì hoãn này. Yêu cầu này để Bộ Tư pháp có đủ thời gian để thẩm tra tính hợp pháp của dự luật và thông báo cho Tổng Chương lý. Tổng Chương lý cũng nhận được ý kiến của Bộ Tư pháp 1 tuần trước khi LEG họp

Các thành viên trong chính phủ chiếm thiểu số ghế trong Nghị viện. Do vậy, để đảm bảo sự hậu thuẫn cho một đạo luật cụ thể thì Bộ trưởng cần hỏi ý kiến của các đảng trong Nghị viện. Các Bộ trưởng có thể cần thực hiện việc này trong nhiều giai đoạn khác nhau của quá trình xây dựng luật, từ giai đoạn còn là chính sách cho đến giai đoạn chuẩn bị trình trước Nghị viện. Các bộ, ngành có thể không đệ trình văn bản kiến nghị luật chính thức cho các Ủy ban đặc biệt và trả lời các Ủy ban này nếu không có sự chấp thuận của Ủy ban lập pháp chính phủ. Các bộ nên nộp tài liệu Ủy ban lập pháp chính phủ và văn bản kiến nghị luật chính thức cho các Ủy ban đặc biệt. Trường hợp Ủy ban đặc biệt của Nghị viện có yêu cầu làm rõ kiến nghị luật thì chính phủ chịu trách nhiệm trả lời trong vòng 90 ngày. Các báo cáo trả lời này phải được Ủy ban lập pháp của chính phủ thông qua trước khi đệ trình. Khi có yêu cầu làm rõ kiến nghị luật, văn phòng nội các sẽ gửi nội dung chi tiết đến các bộ liên quan.

II. Chương trình xây dựng luật

1. Bài Diễn văn của Hoàng gia

Bài Diễn văn của Hoàng gia được Toàn quyền đọc vào ngày họp thứ hai của nhiệm kỳ Nghị viện. Bài Diễn văn này có mục đích chính thức là đưa ra lý do triệu tập Nghị viện. Thông thường đây là thời điểm để chính phủ thông báo một cách rộng rãi chính sách của chính phủ và những dự định về kiến nghị pháp luật. Khi Thủ tướng và nội các nhất trí thông qua dự thảo bản Diễn văn của Hoàng gia, Thủ tướng sẽ gửi bản dự thảo này tới Toàn quyền

Vào những năm Nghị viện họp không bắt đầu bằng diễn văn của Hoàng gia, Thủ tướng, sau khi thống nhất trong nội các, thông báo về chương trình xây dựng luật và các kế hoạch, định hướng của chính phủ trong năm

2. Chương trình xây dựng luật của chính phủ.

a. Mục đích của Chương trình xây dựng luật

Chương trình xây dựng luật cung cấp khung chương trình xây dựng luật hàng năm bao gồm cả mức độ ưu tiên thiết lập với mục đích chuẩn bị, quản lý tiến trình xây dựng pháp luật theo kiến nghị của chính phủ. Chương trình xây dựng luật bao gồm các dự thảo luật hoặc dự định kiến nghị luật của chính phủ được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên từ cao xuống thấp. Tên các dự luật phải được thông qua từng năm. Chương trình xây dựng luật của chính phủ chỉ bao gồm các dự định xây dựng luật không bao gồm các qui tắc (văn bản qui phạm pháp luật). Chương trình xây dựng luật có thể thay đổi theo nhu cầu của chính quyền hành pháp, do các vấn đề mới nảy sinh trong đời sống xã hội cần có luật để điều chỉnh; mức độ ưu tiên của các kiến nghị pháp luật cũng thay đổi theo thời gian. Các chi tiết của Chương trình xây dựng luật, mức độ ưu tiên của các kiến nghị luật nhằm đảm bảo sự quan tâm cần thiết của Nghị viện. Chương trình xây dựng luật không được công bố rộng rãi theo qui định của Luật thông tin chính thức năm 1982.

b. Phát triển chương trình xây dựng pháp luật

Khi người đứng đầu Nghị viện yêu cầu và Thủ tướng nội các chấp thuận, Văn phòng nội các sẽ gửi thông báo thường kỳ yêu cầu các bộ có liên quan đề trình kiến nghị dự thảo luật đến Nghị viện. Các thông báo này được làm từ kì họp đầu tiên của Nghị viện cho đến hết năm. Chương trình xây dựng pháp luật được xây dựng dựa trên những báo cáo này, sau khi được Ủy ban lập pháp của nội các và nội các thông qua. Các bộ trưởng có quyền đề nghị các kiến nghị luật mới và mức độ ưu tiên cũng như việc thay đổi mức ưu tiên. Kiến nghị luật có thể được đệ trình trước khi việc lấy ý kiến trong xã hội hoàn tất. Tất cả các kiến nghị dự thảo luật phải được Ủy ban lập pháp của nội các thông qua. Ủy ban này chịu trách nhiệm thông qua mức độ ưu tiên đối với từng dự luật. Sau đó, chương trình này được đệ trình nội các. Nội các sẽ thống nhất về thời điểm thảo luận về mỗi dự luật trong năm.

c. Giám sát chương trình xây dựng pháp luật

Ủy ban lập pháp của nội các xác định và điều chỉnh mức độ ưu tiên đối với các kiến nghị trong Chương trình xây dựng pháp luật hàng năm. Các dự luật được xây dựng xong muộn hơn so với thời gian đã định sẽ bị đánh xuống mức độ ưu tiên thấp hơn mức đã có trong chương trình. Các bộ, ngành phải đảm bảo rằng người điều phối xây dựng luật và trưởng nhóm luật sư của Nghị viện có thông tin đầy đủ về những vấn đề quan trọng, phạm vi và tiến trình xây dựng dự luật trong chương trình. Ủy ban pháp luật của nội các thông báo thường kì với nội các về tiến trình của chương trình xây dựng pháp luật. Các bộ chịu trách nhiệm trả lời thành viên nội các tại bất kì thời điểm nào về tiến trình xây dựng các dự thảo luật mà họ chịu trách nhiệm xây dựng và tiến hành thông báo thường kì về tiến trình đó. Các bộ chịu trách nhiệm xây dựng luật phải chủ động liên lạc với các thành viên của ủy ban chuyên trách của chính phủ để báo cáo về tiến trình cụ thể. **Trong chính quyền hành pháp của Newzealand có**

chức danh điều phối pháp luật. Người điều phối pháp luật là thành viên của Văn phòng nội các trợ giúp phi chính trị đối với chính quyền hành pháp về phát triển, giám sát và sửa đổi chương trình xây dựng luật và cung cấp quan điểm tổng thể về tiến trình cũng như cung cấp các cảnh báo sớm về vấn đề có thể xảy ra. Mọi thắc mắc liên quan đến Chương trình xây dựng pháp luật có thể liên hệ trực tiếp với người điều phối luật pháp hoặc có thể gửi trực tiếp đến trưởng nhóm luật sư của Nghị viện hoặc Văn phòng luật của Nghị viện.

III. Phát triển và thông qua dự luật

Tiến trình cơ bản của việc xây dựng dự thảo luật của chính quyền hành pháp có thể tóm tắt như sau:

- Quyết định về vấn đề nào cần có pháp luật điều chỉnh
- Phát triển chính sách
- Lấy ý kiến đóng góp
- Xác định mức độ ưu tiên
- Nội các thông qua kiến nghị về chính sách để phát triển thành dự luật
- Chuẩn bị soạn thảo và tiếp tục lấy ý kiến đóng góp
- Soạn thảo
- Trình dự thảo dự luật trước Ủy ban pháp luật của nội các và nội các
- Thông qua các cơ quan có liên quan của chính phủ và các đảng có ghế trong Nghị viện.
- Giới thiệu trước các Ủy ban của Nghị viện
- Các Ủy ban của Nghị viện xem xét dự luật
- Nghị viện thảo luận và thông qua

1. Quyết định về vấn đề nào cần có pháp luật điều chỉnh: Giai đoạn này thường do các bộ căn cứ vào thực tiễn xã hội, xác định vấn đề nào cần có pháp luật điều chỉnh và đưa vào chương trình phát triển luật của năm sau.

2. Giai đoạn phát triển chính sách

Trong giai đoạn này, các ngành có liên quan phải đảm bảo rằng không bỏ sót những nội dung cần thiết của luật và tránh những đạo luật không cần thiết. Khi cần luật hóa một chính sách cụ thể nào sẽ xây dựng một đề xuất vào chương trình xây dựng luật này trước giai đoạn phát triển chính sách. Khi kiến nghị luật đã được đưa vào chương trình xây dựng luật thì ngành có liên quan chịu trách nhiệm xây dựng và phát triển chính sách thành nội dung cơ bản của dự luật. Sau đó bộ trưởng phụ trách bộ đó chịu trách nhiệm trình trước các ủy ban liên quan của nội các và nội các.

3. Lấy ý kiến đóng góp

Trong quá trình xây dựng luật, sau khi các nội dung cơ bản của luật đã được xây dựng từ chính sách, cần lấy ý kiến đóng góp, cụ thể như sau:

* Lấy ý kiến của các bộ có liên quan. Các Bộ trưởng cần lấy ý kiến đóng góp của các bộ ngành liên quan trước khi trình Ủy ban pháp luật của nội các và nội các. Trong chính phủ liên minh, các thành viên của chính phủ liên minh này cần thống nhất một qui trình lấy ý kiến đóng góp, qui trình này phải được Nội các thông qua. Các Bộ trưởng cũng cần cân nhắc đến các nội dung liên quan đến công việc của các bộ khác để lấy ý kiến đóng góp.

* Đóng góp ý kiến về chính trị: Trong quá trình xây dựng dự luật, các Bộ trưởng cần chú ý đến và đảm bảo việc dự luật này sẽ nhận được sự ủng hộ của đảng chiếm đa số trong Nghị viện. Việc lấy ý kiến đóng góp về chính trị là nhiệm vụ của người đứng đầu các bộ, ngành có kiến nghị pháp luật.

* Lấy ý kiến đóng góp liên bộ, ngành: Kiến nghị pháp luật thường có ảnh hưởng trực tiếp đến nhiều ngành khác nhau của chính quyền hành pháp cũng như là công việc của ngành chịu trách nhiệm quản lý lĩnh vực luật đó điều chỉnh. Nếu không có sự đóng góp ý kiến đầy đủ của các ngành liên quan sẽ dẫn đến việc sớm phải sửa đổi luật hoặc giai đoạn thống nhất ý kiến của chính phủ trước khi trình nghị viện sẽ bị kéo dài hoặc gặp khó khăn.

* Lấy ý kiến của chính phủ: Bộ trưởng chịu trách nhiệm lấy ý kiến đóng góp cho dự luật trong cuộc họp của chính phủ

* Bộ tư pháp: Bộ tư pháp phải có ý kiến về tính hợp pháp của dự thảo văn bản luật

* Ủy ban tư vấn pháp luật: Bộ trưởng liên quan và Ủy ban pháp luật của nội các chịu trách nhiệm lấy ý kiến của Hội đồng tư vấn pháp lý

* Văn phòng nội các: Trường hợp dự luật thiết lập nên một bộ mới hoặc thay đổi lĩnh vực công việc của một bộ hiện có thì dự thảo phải được lấy ý kiến của Văn phòng nội các

* Lấy ý kiến của các tổ chức phi chính phủ: Bộ trưởng cũng chịu trách nhiệm lấy ý kiến của các tổ chức phi chính phủ, ví dụ như các tổ chức nghề nghiệp hay các tổ chức thương mại hoặc công bố rộng rãi để lấy ý kiến của xã hội trước khi dự thảo luật được trình trước Nghị viện.

Việc lấy ý kiến là rất cần thiết song cũng cần phải tuân thủ theo khung thời gian chặt chẽ. Ngay từ khi bắt đầu xây dựng dự luật, cần có khung thời gian chặt chẽ và hình thức, kiểu loại lấy ý kiến đóng góp đối với từng dự luật cụ thể. Trong quá trình xây dựng, các bản thảo phải được giữ bí mật và không được gửi cho các tổ chức, cá nhân bên ngoài chính phủ, ngoại trừ các nội dung do *Luật thông tin chính thức* hoặc được nội các thông qua. Những thông báo hoặc bản thảo gửi ra ngoài đều phải được Bộ trưởng thông qua, yêu cầu này để đảm bảo cho nội các và Nghị viện có toàn quyền thảo luận và thống nhất các nội dung của luật.

4. Xác định mức độ ưu tiên: Xem phần I

5. Nội các thông qua đề nghị phát triển một chính sách thành luật: Nội các thảo luận, thống nhất và thông qua đề nghị phát triển dự luật của bộ có liên quan.

6. Chuẩn bị soạn thảo và tiếp tục lắp ý kiến đóng góp

7. Soạn thảo

Vai trò quan trọng nhất của người tham gia soạn thảo là phải sử dụng tiếng Anh rõ ràng, sử dụng đúng thuật ngữ pháp luật và phản ánh đúng quan điểm, chính sách của chính phủ. Văn phòng luật sư của Nghị viện chịu trách nhiệm soạn thảo về thể thức tất cả các văn bản luật, trừ các luật do cơ quan thuế ban hành.

8. Thông qua Ủy ban pháp luật của nội các và nội các

Trước khi trình Nghị viện, Dự thảo luật còn phải được Ủy ban pháp luật của nội các và nội các thông qua để đảm bảo các chính sách, chủ trương của chính phủ được thể hiện trung thực trong dự luật và đã được các ủy ban có liên quan của chính phủ thông qua. Dự luật chỉ được trình trước Nghị viện khi được cả Ủy ban pháp luật của nội các và nội các thông qua. Dự luật cũng phải được cuộc họp của chính phủ (các Bộ trưởng trong nội các và ngoài nội các) thông qua trước khi trình Nghị viện. Thông thường chính phủ sẽ thông qua Dự luật sau nội các nhưng cũng có thể xem xét và thông qua cùng lúc với nội các

9. Lấy ý kiến của các đảng có ghế trong Nghị viện nhưng không trong chính phủ

Việc lấy ý kiến của các đảng có ghế trong nghị viện nhưng không trong chính phủ trước khi đệ trình dự luật nhằm:

- Xác nhận rằng Dự luật sẽ nhận được sự ủng hộ của đa số trong Nghị viện
- Phù hợp với tiến trình làm việc của Nghị viện

Trường hợp các Đảng này có ý kiến, có thể Dự luật sẽ phải được trình lại lên LEG.

10. Giới thiệu dự luật trước các ủy ban của chính phủ.

Các ủy ban chuyên trách về từng lĩnh vực của chính phủ sẽ chịu trách nhiệm cân nhắc và thông qua từng kiến nghị luật. Sau khi các ủy ban này thống nhất ý kiến và thông qua kiến nghị luật, Dự thảo luật sẽ được trình trước Nghị viện.

11. Thông qua Nghị viện

Có bốn loại dự luật được trình và thông qua tại Nghị viện. Đó là Dự luật của chính phủ, của Nghị viện, Dự luật địa phương do chính quyền địa phương trình liên quan đến các vấn đề cụ thể tại địa phương và Dự luật của tổ chức hay cá nhân. Với hai Dự luật sau thì người kiến nghị sẽ là Nghị viện.

Nghị viện phải cân nhắc các Dự luật nhiều lần trước khi trở thành luật. Các giai đoạn này nhằm để các thành viên của Nghị viện cân nhắc kỹ lưỡng và để lấy ý kiến rộng rãi toàn xã hội.

Tất cả các dự luật đều phải được tranh luận, thống nhất ý kiến trong Nghị viện 3 lần. Lần thứ nhất là tranh luận trong vòng hai giờ (1 giờ đối với Dự luật do Nghị viện, chính quyền địa phương hay tổ chức, cá nhân kiến nghị). Với hầu hết các Dự luật, sau lần tranh luận thứ nhất sẽ được chuyển đến Ủy ban chuyên trách của Nghị viện để lấy ý kiến rộng rãi trong xã hội. Sau đó, dự luật sẽ được trình Nghị viện lần thứ hai cùng với những ý kiến về Dự luật cũng như những gợi ý về sửa đổi, bổ sung. Lần tranh luận thứ hai sẽ tập trung vào các nội dung chính của Dự luật và Nghị viện sẽ thống nhất nội dung chi tiết của Dự luật để đưa ra các ý kiến sửa đổi, bổ sung chi tiết. Lần thứ ba là thời gian để Nghị viện tranh luận và thông qua Dự luật. Sau khi Nghị viện thông qua, Dự luật sẽ được Toàn quyền ký công bố ban hành và Dự luật trở thành Luật.

Từ kinh nghiệm và thực tiễn của Newzealand trong quá trình xây dựng pháp luật, chúng tôi thấy rằng có một số điểm có thể nghiên cứu, áp dụng vào điều kiện nước ta như sau:

1. Quy trình lập pháp:

Hoạt động lập pháp của nước ta hiện nay được thực hiện theo quy trình sau: 1. Quyết định chương trình xây dựng pháp luật, 2. Soạn thảo, 3. Thẩm tra, 4. Quốc hội thông qua. Thực tế cho thấy, quy trình hiện tại là hợp lý song chưa có các quy định chi tiết nên thường xảy ra hiện tượng không đảm bảo về tiến độ chương trình xây dựng pháp luật. Để đảm bảo tiến độ cũng như chất lượng lập pháp, cần chi tiết, cụ thể hóa hơn nữa các bước trong quy trình xây dựng luật (Quy trình hiện tại của Newzealand có 12 bước).

2. Giám sát chương trình xây dựng luật:

Cần có một cơ quan hoặc chức danh điều phối pháp luật có chức năng tham mưu, tư vấn giúp Chính phủ thẩm tra, chỉnh lý các dự án và đơn đốc, kiểm tra, giám sát chương trình xây dựng luật. Chức danh/cơ quan này có thể trực thuộc Văn phòng chính phủ.

Cùng với cơ quan điều phối pháp luật, cần có quy định cụ thể về khung thời gian đối với từng giai đoạn trong quy trình lập pháp và cơ chế giám sát cụ thể, nếu cần thiết có thể đưa ra các chế tài trong trường hợp không tuân thủ các quy định để đảm bảo về tiến độ.

3. Lấy ý kiến đóng góp:

Trong quá trình soạn thảo luật, để đảm bảo đạo luật có tính khoa học, mang tính khả thi cao và phù hợp với cơ sở xã hội, cần tiến hành lấy ý kiến đóng góp một cách rộng rãi hơn; tăng cường lấy ý kiến các bộ ngành, các tổ chức chính trị, xã hội có liên quan, tiến hành lấy ý kiến của cử tri một cách khoa học và chặt chẽ hơn, đặc biệt là cần ý kiến của các chuyên gia am hiểu sâu về lĩnh vực mà luật điều chỉnh cũng như cần có một sơ chế sử dụng cộng tác viên, chuyên gia tư vấn về pháp luật trong quá trình xây dựng luật. Ngoài ra, cần tạo điều kiện về thời gian để đại biểu Quốc hội tiếp xúc với dự luật trước kỳ họp. Điều

quan trọng là cần có quy định cụ thể về điều kiện, phương pháp, đối tượng, tổ chức thực hiện việc lấy ý kiến đóng góp cho các dự luật.

4. Soạn thảo

Cần xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo. Trong bộ máy giúp việc của Quốc hội cần tổ chức một đơn vị có trách nhiệm tham gia vào quá trình biên soạn, rà soát kỹ thuật văn bản, kể cả về nội dung của Dự thảo luật (tương tự như Văn phòng luật sư của Nghị viện). Cơ quan này có trách nhiệm tham gia và hỗ trợ trong khâu hoàn thiện về nội dung cũng như kỹ thuật văn bản của dự luật; tổ chức biên soạn, chỉnh lý, đảm bảo đúng nội dung, hoàn thiện dự thảo luật, đặc biệt là các hành văn, kỹ thuật văn bản. Cơ quan này hoàn toàn không làm thay trách nhiệm của cơ quan dự thảo luật nên cần phân định rõ trách nhiệm của cơ quan này tránh để xảy ra hiện tượng chồng chéo về trách nhiệm với cơ quan trình (soạn thảo) dự luật.

Mặc dù có nhiều khác biệt về chính thể, bản chất của nhà nước cũng như bản chất và hình thức của hệ thống pháp luật song đối với Việt Nam, việc nghiên cứu hệ thống pháp luật nói chung và quy trình xây dựng luật nói riêng của Newzealand cũng có ý nghĩa về lý luận và ít nhiều có ý nghĩa thực tiễn trong quá trình chúng ta chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).