

SO SÁNH QUY TRÌNH LẬP PHÁP CỦA THỤY ĐIỂN VÀ VIỆT NAM

ThS. TAO THỊ QUYÊN*

1. Giai đoạn đề xuất sáng kiến lập pháp và chuẩn bị dự án

Theo quy định của pháp luật Thụy Điển, hai nhóm chủ thể có quyền đề xuất sáng kiến lập pháp là Chính phủ và nghị sĩ. Trong đó, phần lớn các sáng kiến lập pháp xuất phát từ Chính phủ dưới dạng bản dự thảo kiến nghị lập pháp. Trước khi đệ trình bản dự thảo kiến nghị lập pháp ra trước Nghị viện, Chính phủ kiểm tra các phương án lựa chọn thông qua một ủy ban thẩm tra do Chính phủ chỉ định với quy trình đặc biệt. Thành viên Ủy ban thẩm tra thường là các chuyên gia, công chức nhà nước hoặc chính trị gia.

Kết quả thẩm tra của ủy ban được trình bày dưới hình thức một bản báo cáo. Các báo cáo được tập hợp và xuất bản trong Bản báo cáo chính thức của Chính phủ Thụy Điển (The Swedish Government Official Reports).⁽¹⁾

Sau khi ủy ban thẩm tra đệ trình bản dự thảo kiến nghị và tập hợp ý kiến trong bản báo cáo, Chính phủ chuyển bản báo cáo đó tới các cơ quan nhà nước, các tổ chức hoặc địa phương có liên quan để lấy ý kiến. Đây là giai đoạn thu hút sự quan tâm của đông đảo dư luận (kể cả các cá nhân công dân). Theo quy định của pháp luật Thụy Điển, bất cứ tổ chức và cá nhân nào cũng có quyền nhận được bản photo báo cáo thẩm tra và đề xuất ý kiến của mình tới Chính phủ. Trong giai đoạn này, đại diện của các tổ chức phi chính phủ thường có cơ hội đối diện trực tiếp với Chính phủ để trình bày ý kiến của mình

về vấn đề được đề cập trong báo cáo thẩm tra. Thời hạn dành cho việc lấy ý kiến góp ý đối với bản báo cáo thẩm tra được quy định là 3 tháng. Kết quả của việc lấy ý kiến góp ý này phải được trình bày bằng văn bản để các bên liên quan có thể dễ dàng tiếp cận.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, chủ thể có quyền trình sáng kiến lập pháp bao gồm Chính phủ, đại biểu Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Tuy nhiên, cũng như ở Thụy Điển, ở Việt Nam phần lớn các sáng kiến lập pháp cũng xuất phát từ Chính phủ. Các cơ quan và cá nhân có quyền sáng kiến lập pháp phải lập báo cáo phân tích chính sách kèm theo tờ trình về việc ban hành văn bản mới hoặc sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành. Nhưng điểm khác biệt ở Việt Nam là báo cáo phân tích chính sách kèm theo tờ trình cơ quan và cá nhân có sáng quyền lập pháp đưa ra không được xuất bản công khai thành tập tài liệu chính thức như ở Thụy Điển, do đó không phải tất cả cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân đều có thể tiếp cận báo cáo phân tích chính sách và đóng góp ý kiến.

2. Giai đoạn Chính phủ xem xét dự án luật và đệ trình dự thảo trước Quốc hội

Theo quy định của pháp luật Thụy Điển, sau khi Ủy ban thẩm tra chuyển báo cáo thẩm tra tới Chính phủ, Chính phủ sẽ phê

* Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

chuẩn danh sách các kiến nghị lập pháp và các ý kiến của các cơ quan, tổ chức đã được tham vấn. Chính phủ trình bày kiến nghị lập pháp của mình trong dự thảo văn bản luật (Government Bill). Dự luật sẽ được chuyển tới Hội đồng lập pháp (Council on Legislation). Đây là đặc thù chỉ có ở Thụy Điển. Thành viên của cơ quan này là các thẩm phán của Toà án tối cao và Toà án hành chính tối cao.⁽²⁾ Hội đồng lập pháp có trách nhiệm thẩm tra xem dự luật có mâu thuẫn với văn bản hiện hành nào không và xem xét tính hợp hiến của dự luật. Như vậy, cơ quan này thực hiện chức năng giám sát trước (judicial preview). Tuy nhiên, ý kiến của Hội đồng lập pháp (có thể là đồng ý hoặc phản đối dự án luật) có tính chất tham khảo chứ không có giá trị ràng buộc chính thức đối với Nghị viện và Chính phủ.⁽³⁾

Sau khi nhận được kết quả thẩm tra của Hội đồng lập pháp, Chính phủ sẽ đệ trình dự luật trước Quốc hội.

Đối với kiến nghị lập pháp do nghị sĩ đề xuất, nghị sĩ phải đệ trình kiến nghị của mình dưới dạng sáng kiến lập pháp cá nhân. Sáng kiến này có thể do một nghị sĩ hoặc một nhóm nghị sĩ đề xuất. Pháp luật Thụy Điển quy định rõ phạm vi những vấn đề được đề cập trong dự luật do nghị sĩ đệ trình. Thông thường, sáng kiến lập pháp cá nhân được đệ trình sau các dự luật của Chính phủ và phải được sự hậu thuẫn của Chính phủ.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, sau khi cơ quan chủ trì soạn thảo trình dự án luật ra trước Chính phủ, Chính phủ có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Như vậy, ở Việt Nam không có cơ quan chuyên trách xem xét tính hợp hiến, sự phù hợp của dự luật đối với những văn bản luật hiện hành như ở Thụy Điển. Tuy nhiên, tính chất công việc của Hội đồng lập pháp cũng tương tự như việc thẩm định dự án luật của Bộ tư pháp ở Việt Nam. Vì vậy, cũng như Thụy Điển, ở Việt Nam, việc thẩm định tính hợp hiến và sự phù hợp với các văn bản hiện hành cũng được thực hiện trước khi dự án đó được trình ra Quốc hội.

3. Giai đoạn thảo luận thông qua dự luật

Theo quy định của pháp luật Thụy Điển, tất cả các dự án luật của Chính phủ, kiến nghị lập pháp của nghị sĩ trước khi trình phải được xếp vào chương trình làm việc của nghị viện. Một ủy ban của nghị viện sẽ được phân công để xem xét các dự án luật, kiến nghị về luật đó. Trong thời gian ủy ban xem xét, các thành viên của Nghị viện cũng có thể yêu cầu tổ chức diễn đàn tranh luận về dự án luật, kiến nghị về luật.

Nghị viện Thụy Điển bao gồm 16 uỷ ban, mỗi uỷ ban chịu trách nhiệm về một lĩnh vực hoặc một số lĩnh vực nhất định. Việc xem xét dự luật ở Nghị viện được thực hiện bởi nghị sĩ ở các uỷ ban khác nhau. Các nghị sĩ đến từ các đảng khác nhau có đại diện tại Nghị viện. Các đảng lớn hơn sẽ có nhiều nghị sĩ đại diện tại Nghị viện hơn so với các đảng nhỏ hơn. Theo cách đó, thành phần các uỷ ban thường phản ánh tương quan quyền lực của các đảng ở trong Nghị viện. Mỗi đảng có một nhóm đảng viên tại Nghị viện là những người có trách nhiệm thảo luận và chuẩn bị những vấn đề sẽ được giải quyết tại các uỷ ban của Nghị viện. Nghị sĩ tại các uỷ ban phải tham khảo ý kiến của

các nhóm đảng của họ. Tuy nhiên, thực chất mỗi nghị sĩ có một tư cách cá nhân tại Nghị viện và không có nguyên tắc nào bắt buộc nghị sĩ phải theo đường lối của đảng mình.

Việc xem xét dự luật ở uỷ ban được thực hiện trong các phiên họp uỷ ban. Nhằm mục đích thu nhận thêm thông tin và tiếp thu ý kiến, uỷ ban thường mời các chuyên gia và các đại diện của các tổ chức khác nhau tham dự phiên họp. Phiên họp của uỷ ban được tổ chức công khai trừ trường hợp đặc biệt. Công chúng và các cơ quan thông tin đại chúng được quyền tham dự.

Kết quả thảo luận của uỷ ban được thể hiện trong báo cáo trình ra phiên họp Nghị viện. Trong báo cáo phải nêu rõ những vấn đề đã được uỷ ban tán thành, những vấn đề chưa tán thành, ý kiến của uỷ ban về vấn đề đó. Báo cáo được gửi cho nghị sĩ trước khi Nghị viện họp. Trường hợp đa số nghị sĩ tán thành ý kiến của uỷ ban thì nghị viện chỉ tiến hành biểu quyết thông qua mà không cần thảo luận. Trường hợp có các ý kiến khác nhau, cuộc tranh luận tại phiên họp sẽ được tổ chức.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam: Sau khi nghe cơ quan, tổ chức soạn thảo dự án luật thuyết trình về dự án, uỷ ban của Quốc hội được giao thẩm tra về dự án đó báo cáo thẩm tra, Quốc hội thảo luận về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chỉ đạo đoàn thư kí kì họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và chuẩn bị những nội dung cơ bản của dự án luật để trình Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho việc chính lí.

Cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Uỷ ban pháp luật của Quốc hội, Bộ tư

pháp và các cơ quan hữu quan căn cứ vào ý kiến của đại biểu Quốc hội giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội chính lí dự án luật. Bản dự án luật đã được chính lí sẽ tiếp tục được lấy ý kiến tại hội nghị đại biểu chuyên trách, được thảo luận tại các đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương. Đối với những dự án lớn, quan trọng, dự án luật phải được tổ chức lấy ý kiến nhân dân một lần nữa trước khi trình Quốc hội biểu quyết thông qua.

Như vậy, trong giai đoạn này của quy trình lập pháp Thụy Điển, dự luật cũng được xem xét kĩ bởi một uỷ ban chuyên trách lĩnh vực có liên quan đến nội dung dự án. Công việc này tương tự với thủ tục thẩm tra được tiến hành bởi Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội ở Việt Nam. Quá trình xem xét và thẩm tra dự án luật ở cả hai quy trình lập pháp của Việt Nam và Thụy Điển đều có tổ chức các buổi thảo luận để thành viên của các uỷ ban trình bày ý kiến. Nhưng điểm khác nhau của hai quy trình trên là ở chỗ: quy trình lập pháp của Thụy Điển áp dụng thủ tục rút gọn. Thủ tục này cho phép nghị viện đẩy nhanh tiến độ thông qua luật. Trong khi đó, ở Việt Nam, trình tự tiến hành giai đoạn này phức tạp và có nhiều công đoạn hơn. Sau khi có kết quả thẩm tra, Quốc hội sẽ tổ chức ngay kì họp thứ nhất để thảo luận và cho ý kiến về những nội dung của dự luật. Trên cơ sở tiếp thu và chính lí dự án luật đã được Quốc hội cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội tổ chức lấy ý kiến tại Hội nghị đại biểu chuyên trách, tổ chức thảo luận tại các đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương và tổ chức lấy ý kiến nhân dân một lần nữa đối với những dự án lớn, quan trọng, sau đó mới chính lí lại toàn bộ dự án để trình

Quốc hội thông qua. Như vậy, để được thông qua bởi Quốc hội, dự án luật ở Việt Nam phải được thảo luận ít nhất hai lần tại hai kì họp của Quốc hội.

Qua việc so sánh quy trình lập pháp của Quốc hội Việt Nam và của Nghị viện Thụy Điển nêu trên, chúng tôi cho rằng để tiếp tục nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội Việt Nam, một trong những biện pháp quan trọng hiện nay là cải tiến quy trình lập pháp. Việc cải tiến này cần được tiến hành trên cơ sở kế thừa những yếu tố và những khâu hợp lí của quy trình lập pháp hiện có, loại bỏ những yếu tố, những khâu không cần thiết, kém hiệu quả đồng thời, tiếp thu có chọn lọc những yếu tố khoa học và thích hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam trong quy trình lập pháp của các quốc gia tiên tiến. Trong số rất nhiều quốc gia mà Việt Nam đang tiến hành nghiên cứu, học hỏi và trao đổi kinh nghiệm, chúng tôi thiết nghĩ có thể vận dụng những kinh nghiệm quý báu của Thụy Điển. Chúng tôi xin đề xuất một số ý kiến sau đây:

- *Thứ nhất*, cần nhận thức đúng đắn tầm quan trọng của công đoạn lập báo cáo phân tích chính sách ngay từ giai đoạn đề xuất sáng kiến lập pháp để đưa ra những báo cáo chính sách cụ thể và khoa học, làm cơ sở cho các hoạt động soạn thảo văn bản về sau. Các cơ quan và cá nhân có quyền đề xuất sáng kiến lập pháp khi đưa dự án luật vào chương trình xây dựng luật phải kèm theo tài liệu phân tích chính sách. Các chương trình xây dựng luật hàng năm chỉ được thông qua khi có tài liệu phân tích chính sách đủ sức thuyết phục. Điều đó sẽ góp phần giảm lãng phí công sức và tiền bạc để soạn thảo những văn bản chưa rõ về đối tượng điều chỉnh và mục

đích định hướng hành vi hoặc tránh tình trạng vì dự án đã đưa vào chương trình nên phải thông qua một đạo luật mang tính tuyên ngôn nhiều hơn so với tính điều chỉnh hành vi.

- *Thứ hai*, để nâng cao chất lượng của việc lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức và ý kiến nhân dân đối với dự án luật, cần phải có kế hoạch, thời gian hợp lí trong việc tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức và ý kiến nhân dân để tránh lãng phí về thời gian và tiền bạc mà vẫn đảm bảo chất lượng của dự án; quy định rõ ràng hơn trách nhiệm của các cơ quan soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến góp ý. Để có căn cứ xác định trách nhiệm của các bên có liên quan trong vấn đề này, cần lưu giữ tất cả những ý kiến góp ý (kể cả đồng ý và không đồng ý với dự án luật). Đặc biệt, cần xây dựng cơ chế phản hồi việc lấy ý kiến góp ý. Việc phản hồi có thể được thực hiện thông qua các hình thức như đăng, phát các bản báo cáo tổng hợp ý kiến, báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lí dự thảo văn bản trên phương tiện thông tin đại chúng hoặc qua việc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, qua công tác giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội;

- *Thứ ba*, cải tiến quy trình soạn thảo dự án trên cơ sở phân định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, các cơ quan có liên quan, ban soạn thảo và các thành viên của Chính phủ; tăng cường trách nhiệm của các cơ quan và cá nhân trong việc soạn thảo; (*xem tiếp trang 67*)

(1). Xem: www.Riksdagen.se.

(2). Xem: Instrument of Government, Chapter 8, Art (tiếng Anh).

(3). Michael Bogdan: "Swedish law in the new millennium", Printed in Sweden by Elanders Gotab, Stockholm 2000, tr.80 (tiếng Anh).