

Báo cáo Nghiên cứu

VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC
BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA
HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

Research Report

THE ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY
IN
ENSURING CONSISTENCY OF LEGAL SYSTEM

(Tài liệu song ngữ - Bilingual Material)

Nhóm biên soạn PGS.TS. Hoàng Thế Liên (Chủ biên)
Nguyễn Huy Ngát
Đặng Hoàng Oanh
Nguyễn Minh Phương
Dương Thiên Hương

NHÓM CHUYÊN GIA THỰC HIỆN BÁO CÁO

Chỉ đạo thực hiện: TS. Nguyễn Sĩ Dũng
Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội
TS. Ngô Đức Mạnh
Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội
TS. Phùng Văn Hùng
Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học

Các chuyên gia tham gia nghiên cứu

TS. Thái Vĩnh Thắng
Trường Đại học Luật Hà Nội
ThS. Hoàng Minh Hiếu
Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học
ThS. Nguyễn Đức Lam
Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử
CN. Nguyễn Mạnh Dũng
Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học

Bản quyền © Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” [2010]

Xuất bản tại Nhà xuất bản Tư pháp, Việt Nam

Copyright © Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam” [2010]

All rights reserved

Published by Judicial Publishing House, Viet Nam

MỤC LỤC

Lời giới thiệu	7
1. Bối cảnh.....	9
2. Mục đích nghiên cứu	10
3. Phạm vi nghiên cứu	10
4. Phương pháp nghiên cứu	10
<i>4.1. Phương pháp nghiên cứu tài liệu.....</i>	<i>10</i>
<i>4.2. Phương pháp phỏng vấn sâu.....</i>	<i>11</i>
<i>4.3. Nghiên cứu trường hợp điển hình</i>	<i>11</i>
5. Khái niệm về tính thống nhất của hệ thống pháp luật	11
5.1. Khái niệm.....	11
<i>5.1.1. Về chất lượng của hệ thống pháp luật.....</i>	<i>11</i>
<i>5.1.2. Về tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....</i>	<i>16</i>
<i>5.1.3. Ý nghĩa và tầm quan trọng của tính thống nhất của hệ thống pháp luật</i>	<i>19</i>
<i>5.1.4. Các biểu hiện của tính thống nhất của hệ thống pháp luật</i>	<i>19</i>
5.2. Vai trò của các thiết chế nhà nước và phi nhà nước trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	20
<i>5.2.1. Các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....</i>	<i>20</i>
<i>5.2.2. Các thiết chế phi nhà nước.....</i>	<i>22</i>
6. Khuôn khổ pháp luật về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật	23
6.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật.....	24
<i>6.1.1. Quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.....</i>	<i>24</i>
<i>6.1.2. Tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo</i>	<i>28</i>
<i>6.1.3. Thẩm tra các dự án luật.....</i>	<i>29</i>
<i>6.1.4. Xem xét và thông qua các dự án luật.....</i>	<i>31</i>

6.2. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	33
6.3. Trong hoạt động giám sát, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật.....	36
7. Thực trạng hoạt động của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	38
7.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật.....	38
7.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật.....	44
7.3. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	45
7.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật.....	46
8. Nguyên nhân hạn chế vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	48
8.1. Quan niệm chưa hợp lý về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp.....	48
8.2. Quy trình lập pháp chưa hợp lý.....	53
8.2.1. Thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các công đoạn của quy trình lập pháp.....	53
8.2.2. Thiếu định hướng chung trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.....	54
8.2.3. Tình trạng phân mảnh, thiếu liên kết trong hoạt động soạn thảo.....	57
8.2.4. Phương thức thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật chưa đảm bảo tính tổng thể.....	60
8.2.5. Ủy ban pháp luật chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	62
8.2.6. Cách tổ chức kỳ họp còn có những điểm chưa hợp lý.....	64
8.2.7. Việc lấy ý kiến của nhân dân, chuyên gia về các dự án luật còn mang tính hình thức.....	64

8.3. Năng lực thể chế của Quốc hội chưa được đảm bảo	66
8.3.1. Khái niệm.....	66
8.3.2. Năng lực cá nhân của đại biểu.....	67
8.3.3. Bộ máy giúp việc còn mỏng và phân tán.....	68
8.4. Kỹ thuật luật pháp gây ra sự thiếu thống nhất.....	69
8.4.1. Cách soạn thảo luật quá chung chung	69
8.4.2. Kỹ thuật nhiều khi không dựa trên các nguyên tắc	69
8.4.3. Hạn chế trong việc bảo đảm sự nhất thể hóa	70
8.4.4. Hạn chế trong việc áp dụng các quy tắc, kỹ thuật soạn thảo ...	71
9. Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	72
9.1. Đổi mới quan niệm về vai trò, thẩm quyền lập pháp của Quốc hội.....	72
9.2. Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp	74
9.2.1. Cải tiến khâu lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh	74
9.2.2. Đề cao vai trò của khâu xây dựng chính sách lập pháp thống nhất.....	75
9.2.3. Khâu soạn thảo: thành lập cơ quan soạn thảo độc lập... ..	78
9.2.4. Tăng cường hiệu quả của khâu thẩm tra.....	80
9.2.5. Cải tiến thủ tục tại các kỳ họp Quốc hội	82
9.2.6. Đổi mới phương thức hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội	83
9.2.7. Quy trình mở để thu thập ý kiến công chúng.....	84
9.3. Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội	85
9.3.1. Tăng cường năng lực của cá nhân các đại biểu.....	85
9.3.2. Tăng cường năng lực bộ máy giúp việc của Quốc hội	87
9.4. Áp dụng các kỹ thuật lập pháp thống nhất và hiện tại.....	87
9.4.1. Áp dụng cách thức soạn thảo phù hợp: tổng quát và cụ thể	87
9.4.2. Xây dựng các chuẩn mực soạn thảo	89

9.4.3. *Áp dụng kỹ thuật dùng một luật sửa nhiều luật*..... 93

9.4.4. *Áp dụng kỹ thuật pháp điển hóa*..... 95

Danh mục tài liệu tham khảo..... **99**

- Văn kiện..... 99

- Sách, báo, tạp chí..... 100

Phụ lục. Tài liệu Hội thảo “Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật” được tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh.

LỜI GIỚI THIỆU

Trong tiến trình thực hiện chủ trương của Đảng về việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật là một yếu tố quan trọng. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã xác định mục tiêu “xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch”. Mục tiêu này tiếp tục được nhấn mạnh trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội từ năm 2006 đến năm 2010 của Việt Nam.

Là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có vị trí đặc biệt trong việc bảo đảm thực hiện mục tiêu nói trên. Với vị trí là cơ quan lập pháp, Quốc hội có thể xem xét, thẩm tra để đảm bảo các văn bản luật, pháp lệnh được thông qua thống nhất với các quy định hiện hành của hệ thống pháp luật. Với vị trí là cơ quan đại diện của nhân dân, Quốc hội là diễn đàn thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều này làm cho quy trình xây dựng luật, pháp lệnh trở nên minh bạch, công khai. Trong việc thực hiện chức năng giám sát, Quốc hội đảm bảo các văn bản luật, pháp lệnh được thực thi một cách phù hợp và hiệu quả trong cuộc sống. Bên cạnh đó, trong quá trình giám sát thực thi pháp luật, Quốc hội cũng có thể phát hiện và hủy bỏ hoặc sửa đổi các quy định, các văn bản trái với các quy định của Hiến pháp và luật, pháp lệnh của Quốc hội, đảm bảo các quy định của pháp luật có tính thống nhất, nhất quán.

Nhằm hỗ trợ cho Quốc hội và các cơ quan giúp việc tăng cường vai trò của mình trong việc bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ và nâng cao chất lượng lập pháp của Quốc hội, Dự án hợp tác giữa Bộ Tư pháp và Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP) “Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010” đã hỗ trợ Văn phòng Quốc hội thực hiện nghiên cứu, đánh giá thiết chế hiện hành về vai trò của Quốc hội và các mối quan hệ của cơ quan này với các cơ quan nhà nước và phi nhà nước trong việc bảo đảm chất lượng, tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật cũng như xác định xu hướng phát triển của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống

nhất của hệ thống pháp luật nhằm đề xuất các kiến nghị về việc hoàn thiện khuôn khổ hệ thống pháp luật, khuôn khổ thiết chế và các hoạt động cần thiết nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Kết quả nghiên cứu này đã được sử dụng làm tài liệu tham khảo phục vụ việc triển khai các hoạt động liên quan đến đánh giá, tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW và một loạt các hoạt động khác trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” giữa Bộ Tư pháp và UNDP. Những đánh giá của các chuyên gia với tính cách là những đánh giá của cá nhân được chúng tôi giữ nguyên để bạn đọc có điều kiện tham khảo thông tin một cách rộng rãi và thuận lợi.

Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” phối hợp với Nhà Xuất bản Tư pháp biên tập và xuất bản cuốn tài liệu này phục vụ hoạt động nghiên cứu khoa học pháp lý và phục vụ các bạn đọc có quan tâm.

Hà Nội, tháng 12 năm 2010

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

1. Bối cảnh

Thực hiện các chức năng của mình, trong thời gian gần đây, Quốc hội nước ta đã có nhiều nỗ lực nhằm nâng cao hơn nữa vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đặc biệt là việc áp dụng một số kỹ thuật lập pháp mới để tăng cường tính thống nhất của hệ thống pháp luật như sử dụng phương pháp một luật sửa nhiều luật, phương pháp đánh giá tác động của các quy phạm pháp luật. Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội cũng đã thực hiện một số hoạt động giám sát nhằm kiểm soát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và các chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, trong việc thực hiện vai trò đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, hoạt động của Quốc hội vẫn còn nhiều hạn chế. Trong hoạt động lập pháp, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội vẫn chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ của mình trong việc thẩm tra, đảm bảo tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh được Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua. Một số văn bản luật được ban hành vẫn còn những điều khoản không phù hợp với các văn bản luật, pháp lệnh khác trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ Luật Tổ chức Quốc hội được sửa đổi, bổ sung nhưng một số văn bản luật khác có liên quan lại không được xem xét, sửa đổi cùng lúc, dẫn tới việc có một số điều khoản của một số đạo luật có liên quan chưa phù hợp với các quy định mới của Luật này như Luật Kiểm toán Nhà nước, Luật về Hoạt động giám sát, Luật Ngân sách nhà nước. Hơn thế nữa, hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn chưa được Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội tiến hành một cách thường xuyên.

Tháng 5 năm 2007, Quốc hội khóa XII được nhân dân cả nước bầu ra với nhiệm kỳ bốn năm (2007 -2011). Trong nhiệm kỳ này, một trong năm nhiệm vụ cơ bản của Quốc hội là xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ nhằm phát triển nền kinh tế thị trường và duy trì sự ổn định xã hội trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa. Hơn thế nữa, ngay trước khi bầu cử, Quốc hội khóa XI đã sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội, trong đó có việc thành lập thêm các Ủy ban của Quốc hội với mục tiêu nâng cao năng lực của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát. Do vậy, việc nghiên cứu và đánh giá nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật vào thời điểm hiện nay là một việc làm hết sức cần thiết.

2. Mục đích nghiên cứu

1) Xem xét, phân tích khuôn khổ pháp lý và thiết chế hiện hành về vai trò của Quốc hội và các mối quan hệ của cơ quan này với các cơ quan nhà nước khác và phi nhà nước trong việc bảo đảm chất lượng, tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật;

2) Xác định xu hướng phát triển của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

3) Đề xuất các kiến nghị về việc hoàn thiện khuôn khổ hệ thống pháp luật và khuôn khổ thiết chế nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

4) Đề xuất các kiến nghị về các công việc Quốc hội cần thực hiện nhằm nâng cao năng lực của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

3. Phạm vi nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, hệ thống pháp luật được hiểu theo nghĩa hẹp là “hệ thống các văn bản pháp luật” vì “hệ thống pháp luật” theo nghĩa rộng không chỉ gồm các văn bản, mà còn các thiết chế thực thi văn bản pháp luật.

Hơn thế nữa, với chức năng chủ yếu của Quốc hội là ban hành luật và pháp lệnh, đề tài này tập trung nghiên cứu về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của các văn bản luật và pháp lệnh. Việc bảo đảm tính thống nhất của các văn bản dưới luật cũng được đề cập nhưng không phải là trọng tâm nghiên cứu của báo cáo.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp nghiên cứu tài liệu

Nhóm nghiên cứu tập hợp, tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật, các tư liệu nghiên cứu, các văn kiện và các tài liệu liên quan đến hoạt động của Quốc hội và vấn đề bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trên cơ sở đó, xem xét, phân tích các vấn đề liên quan đến vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

4.2. Phương pháp phỏng vấn sâu

Nhóm nghiên cứu tiến hành phỏng vấn một số chuyên gia, nhà nghiên cứu và một số đại biểu Quốc hội để thu thập các ý kiến về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Các ý kiến này là cơ sở quan trọng để đánh giá thực trạng hoạt động của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

4.3. Nghiên cứu trường hợp điển hình

Nhóm nghiên cứu phân tích một số trường hợp điển hình trong quá trình hoạt động của Quốc hội (như việc thông qua một số dự án luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát của Quốc hội v.v...) để minh họa cho các lập luận về việc nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

5. Khái niệm về tính thống nhất của hệ thống pháp luật

5.1. Khái niệm

5.1.1. Về chất lượng của hệ thống pháp luật

Theo từ điển tiếng Việt thì “chất lượng là cái tạo nên phẩm chất, giá trị của một con người, sự vật, công việc”¹. Theo định nghĩa này, có thể suy ra chất lượng của pháp luật là cái tạo nên giá trị của pháp luật, điều đó cũng có nghĩa là pháp luật chỉ có chất lượng cao khi có hiệu lực, hiệu quả cao trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Một hệ thống pháp luật có chất lượng trước hết phải đạt được các tiêu chí cơ bản sau đây:

a. Hệ thống pháp luật có tất cả các ngành luật phát triển một cách toàn diện cả về công pháp lẫn tư pháp, cả luật nội dung lẫn luật hình thức

Trước thời kỳ đổi mới, do nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, các quan hệ dân sự, kinh tế không phát triển nên hệ thống pháp luật Việt Nam phát triển không toàn diện; các văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu về quản lý

¹ Hoàng Phê chủ biên, Viện ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 144.

nhà nước, hình sự hầu như không có đạo luật nào về lĩnh vực dân sự, kinh tế. Hơn thế nữa, do cơ chế hành chính quan liêu, bao cấp nên trong giai đoạn này một số ngành luật và chế định pháp luật đã không có điều kiện phát triển như Luật Thương mại, Luật Chứng khoán, Luật Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, Luật Doanh nghiệp, Luật Sở hữu trí tuệ...

Trong thời kỳ đổi mới, hệ thống pháp luật Việt Nam đã có sự phát triển mới, cân đối và toàn diện hơn nhằm đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Từ đó, Việt Nam đã và đang xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật của mình theo hướng phát triển toàn diện, xây dựng khuôn khổ pháp luật thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế và tương thích với các chuẩn mực quốc tế.

b. Các ngành luật và chế định pháp luật phải được xây dựng một cách đồng bộ, không mâu thuẫn, xung đột lẫn nhau, mà có quan hệ tương hỗ lẫn nhau trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội

Do chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung và cơ chế hành chính quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Việt Nam phải đối mặt với tình trạng có không ít các chế định pháp luật và quy phạm pháp luật xung đột, mâu thuẫn với nhau và thiếu tính đồng bộ trong các quy phạm pháp luật nên không thực hiện được trên thực tế. Chẳng hạn, trong một thời gian khá dài, công dân muốn nhập hộ khẩu phải có nhà ở, nhưng điều kiện để mua nhà là phải có hộ khẩu. Hiến pháp 1992 quy định công dân có quyền tự do kinh doanh nhưng điều này chỉ có thể thực hiện được khi có các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hóa chế định này một cách cụ thể về doanh nghiệp; về sử dụng đất ổn định lâu dài, về tài chính, ngân hàng.... Từ đó, cần nhận thấy rằng, trong sự phát triển của một ngành luật nhất định, cần có những quy định tương ứng trong các chế định pháp luật liên quan, tạo sự đồng bộ và gắn kết ngày càng chặt chẽ hơn giữa các ngành luật, các chế định pháp luật và quy phạm pháp luật.

c. Hệ thống pháp luật phải đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, xu hướng hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá

Mỗi một quốc gia khi xây dựng pháp luật của mình đều phải tính đến điều kiện kinh tế - xã hội, thậm chí còn phải tính đến điều kiện thiên nhiên khí hậu. Những quy định của pháp luật Việt Nam không những phải phù

hợp với hoàn cảnh, điều kiện kinh tế- xã hội và truyền thống lịch sử của người Việt Nam mà còn phải đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, xu hướng hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa. Chẳng hạn, Việt Nam là một trong những nước phương Đông thường có truyền thống hoà giải các tranh chấp dân sự, bắt buộc dĩ người ta mới giải quyết các vấn đề dân sự ở toà án. Vì vậy, nhà nước Việt Nam phải quan tâm xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức hoạt động hoà giải ở cơ sở và xác định chế định này là một bước bắt buộc trong các bước tố tụng dân sự.

Việc một quốc gia tiếp nhận pháp luật nước ngoài là một hiện tượng khá phổ biến. Tuy nhiên, nếu sự tiếp nhận này không được cân nhắc, tính toán một cách kỹ càng thì pháp luật đó mặc dù có thể có hiệu quả cao ở nước ngoài nhưng do không phù hợp với hoàn cảnh kinh tế xã hội của nước tiếp nhận mà khi áp dụng sẽ không có hiệu quả. Lịch sử pháp luật Việt Nam đã có những bài học khá đắt giá về vấn đề này. Do ảnh hưởng quá sâu sắc Bộ luật nhà Thanh nên Bộ luật Gia Long (còn gọi là Hoàng Việt luật lệ) ban hành vào năm 1812 đã không thừa kế được những nét độc đáo, mang bản sắc văn hoá pháp luật Việt Nam của Bộ luật nhà Lê thế kỷ XV. Trong thời kỳ thực dân Pháp đô hộ, Bộ luật Dân sự giản yếu Nam Kỳ 1883 và Bộ luật Dân sự Bắc Kỳ 1931 đã tiếp nhận nhiều quy định của Bộ luật dân sự Napoleon nhưng không phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, phong tục tập quán và truyền thống dân tộc của Việt Nam. Chẳng hạn, theo Bộ luật Dân sự Napoleon, người phụ nữ có chồng bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, khi thực hiện bất kỳ một hợp đồng dân sự có giá trị nào đều phải được sự đồng ý của chồng. Quy định này được tiếp nhận và đưa vào trong Bộ luật dân sự giản yếu Nam Kỳ 1883 và Bộ luật Dân sự Bắc Kỳ 1931 nhưng đã tỏ ra không phù hợp với hoàn cảnh xã hội của Việt Nam. Ở Việt Nam trong thời kỳ phong kiến, mặc dù người phụ nữ không được tham gia vào chốn quan trường nhưng trong các hoạt động kinh tế người phụ nữ Việt Nam có thể hoạt động độc lập không phụ thuộc vào người chồng. Một ví dụ khác là sự ảnh hưởng khá sâu sắc của Hiến pháp 1977 của Liên Xô (cũ) đến Hiến pháp 1980 của nước ta. Do thời kỳ này Liên Xô được coi là thành trì của CNXH và là nước giúp đỡ Việt Nam nhiều nhất trong cuộc chiến tranh chống Mỹ vì độc lập, tự do của dân tộc nên ảnh hưởng của mô hình Hiến pháp Liên Xô đối với Hiến pháp Việt Nam được coi là chuyện đương nhiên. Chế độ công hữu về tư liệu sản xuất dưới hai hình thức sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể, sự hạn chế

sở hữu tư nhân và sự không cho phép công dân quyền tự do kinh doanh chính là những sai lầm chung của toàn hệ thống XHCN trước thời kỳ đổi mới. Những sai lầm ở Liên Xô được lặp lại ở Việt Nam. Chương “Chế độ kinh tế” trong Hiến pháp 1980 xây dựng theo mô hình Hiến pháp 1977 của Liên Xô chỉ sau 5 năm có hiệu lực đã tỏ ra bất cập, đòi hỏi phải có sự sửa đổi. Những bài học lịch sử trên đây đã chứng minh quy luật pháp luật phải được sinh ra từ đời sống xã hội và luôn phải phù hợp với điều kiện kinh tế, văn hoá, xã hội của đất nước.

Một hệ thống pháp luật có chất lượng cao không những là hệ thống pháp luật phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội của đất nước mà đồng thời còn phải đáp ứng xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, đặc biệt là khi Việt Nam đã trở thành thành viên của WTO, thì hệ thống pháp luật Việt Nam nhất là trong lĩnh vực kinh tế phải phù hợp với yêu cầu của WTO. Trước năm 2005, các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau được điều chỉnh bằng các văn bản luật khác nhau và điều đó đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Để phù hợp với yêu cầu của WTO, Luật Doanh nghiệp 2005 đã ra đời là một đạo luật thống nhất cho các loại hình doanh nghiệp, tạo ra sân chơi chung và bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Phục vụ công cuộc hội nhập quốc tế, Luật Thương mại 2005 đã mở rộng khái niệm hoạt động thương mại bằng quy định tại khoản 1 Điều 3 trong đó xác định hoạt động thương mại là hoạt động nhằm mục đích sinh lời, bao gồm không những mua bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ, xúc tiến thương mại mà còn có cả đầu tư và các hoạt động nhằm mục đích sinh lợi khác.

d. Hệ thống pháp luật phải đảm bảo tính ổn định tương đối

Các hệ thống pháp luật, muốn có hiệu lực và hiệu quả cao đều phải đảm bảo tính ổn định tương đối. Nếu các văn bản có hiệu lực cao như Hiến pháp và các đạo luật thay đổi thường xuyên, người dân sẽ thiếu tin tưởng vào pháp luật, nảy sinh tâm lý coi thường pháp luật và hành vi vi phạm pháp luật sẽ trở thành phổ biến trong xã hội. Trên thế giới ngày nay, cho thấy có một số văn bản pháp luật tồn tại trong một thời gian khá dài. Hiến pháp Hoa Kỳ đã tồn tại trên 200 năm và chỉ mới được bổ sung thêm vào đó 27 tu chính án; Bộ luật dân sự Napoleon đã tồn tại trên 200 năm

và trong số 2.283 Điều luật nguyên thủy vẫn còn hơn 1.000 điều vẫn được giữ nguyên².

Một hệ thống pháp luật ổn định được đảm bảo bởi điều kiện khách quan và chủ quan. Điều kiện khách quan là phải có một chế độ chính trị-xã hội ổn định, còn điều kiện chủ quan là hệ thống pháp luật được xây dựng dựa trên những khái niệm, chuẩn mực pháp lý đúng đắn theo một quy trình lập pháp khoa học, logic do các luật gia, các nhà lập pháp có trình độ, kinh nghiệm. Tính ổn định của hệ thống pháp luật chính là một trong những điều kiện đảm bảo cho sự phát triển bền vững của đất nước và tạo lòng tin vào nền pháp chế của nước đó.

e. Hệ thống pháp luật phải công khai, minh bạch

Có thể hiểu tính minh bạch của pháp luật là sự quy định rõ ràng, nhất quán và không có những quy định chung chung, mập mờ. Để đảm bảo tính công khai, minh bạch của pháp luật, cần xây dựng, ban hành những quy định có tính khả thi, rõ ràng, cụ thể; tăng cường sự tham gia của người dân, nhất là của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản luật vào quy trình xây dựng văn bản luật. Đồng thời, cần đẩy mạnh hoạt động giải thích pháp luật của cơ quan có thẩm quyền nhằm kịp thời cụ thể hóa, lý giải những quy định có tính nguyên tắc chung hoặc có sự hiểu không thống nhất. Ở Việt Nam, thẩm quyền giải thích pháp luật theo quy định của Hiến pháp thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, việc giải thích pháp luật vẫn còn ít được thực hiện trên thực tế.

Ngoài sự rõ ràng, tính minh bạch của pháp luật còn được hiểu theo nghĩa rộng, theo đó, pháp luật phải được công bố công khai trên công báo và các phương tiện thông tin đại chúng khác để mọi người được biết và thực hiện. Để thực hiện nguyên tắc đảm bảo tính minh bạch của pháp luật, Nghị định số 101/CP của Chính phủ ngày 23/7/1997 đã quy định tất cả các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước trung ương ban hành phải được đăng công báo trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản

² Xem thêm: PGS- TS Thái Vĩnh Thắng, Bàn về các nguyên tắc chung của pháp luật Việt Nam trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế, Tạp chí Luật học, số 7/2006.

quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cũng đã quy định văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh phải được đăng công báo địa phương trong vòng 5 ngày; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện, quận phải được niêm yết công khai trong vòng 3 ngày; văn bản quy phạm pháp luật cấp xã là 2 ngày kể từ ngày ký hoặc thông qua.

Ngoài việc đăng công khai các văn bản quy phạm pháp luật, tính minh bạch của pháp luật còn đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành các hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật trên vô tuyến truyền hình, đài phát thanh, báo chí để người dân có khả năng tiếp cận được với thông tin về pháp luật đã ban hành.

5.1.2. Về tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Có thể đưa ra những khái niệm khác nhau về tính thống nhất³ của hệ thống pháp luật. Các khái niệm này tùy thuộc vào góc độ tiếp cận khái niệm hệ thống pháp luật. Ví dụ: theo phương thức áp dụng luật, tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *phương thức áp dụng luật với thể chế pháp lý tương ứng*. Theo tính chất quan hệ xã hội được phân định giữa Nhà nước (quan hệ công cộng) với các cá nhân (quan hệ tư), tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi sự phân định rạch ròi giữa không gian quan hệ Nhà nước và không gian quan hệ Tư nhân. Nếu tiếp cận hệ thống pháp luật theo phương thức tác động tới quan hệ xã hội thì hệ thống pháp luật sẽ bao gồm luật nội dung và luật hình thức. Tính thống nhất được đảm bảo bởi sự phù hợp giữa nội dung của quyền và nghĩa vụ với thủ tục tương ứng thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó. Nếu tiếp cận hệ thống pháp luật dưới góc độ cấu trúc (gồm quy phạm, chế định, ngành luật) thì tính thống nhất lại được đảm bảo bởi sự hoàn hảo về kỹ thuật điều luật, và sự nhất quán về nội dung giữa các hình thức văn bản pháp luật. Nếu đặt các hệ thống pháp luật quốc gia với nhau, tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi hệ thống các nguyên tắc cơ bản: Nguyên tắc *jus cogens* - *Luật quốc tế chung*; Các nguyên tắc cơ bản của Luật quốc tế chuyên ngành (*Luật thương mại quốc tế, Luật môi trường quốc tế, v.v.*); cam kết về nguyên tắc ứng xử giữa các quốc gia

³ Trong báo cáo này, thuật ngữ tính thống nhất và tính nhất quán được hiểu theo nghĩa tương tự nhau và có thể được dùng thay thế cho nhau.

trong khu vực - *Luật quốc tế khu vực*. Trong một hệ thống luật quốc gia, tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi: sự nhất quán về nội dung giữa các hợp phần của hệ thống (*Chính sách - Pháp luật; Hiến pháp và các ngành luật*); năng lực xây dựng pháp luật (*quy trình và sự tham gia*); năng lực giải thích, đánh giá độc lập hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (*thiết chế và sự tham gia*)⁴.

Trong báo cáo này, thống nhất/nhất quán (consistency) của bất kỳ một hiện tượng xã hội nào đó chính là khả năng giữ được, duy trì được các thuộc tính của mình (như đối với con người là hành vi, thói quen, phẩm chất)⁵. Theo đó, tính nhất quán của hệ thống pháp luật là khả năng pháp luật trong quá trình tồn tại và phát triển của mình vẫn giữ được những nguyên tắc và đặc điểm cơ bản của mình, nghĩa là không làm thay đổi tinh thần của pháp luật. Quan trọng không kém là tính nhất quán phải thể hiện ở chỗ, một quy định không thể dẫn đến những kết cục khác nhau trong một trường hợp nhất định. Như vậy, từ phía người làm luật, điều then chốt để bảo đảm tính nhất quán là sản sinh ra những quy định chặt chẽ để không thể dẫn đến những cách hiểu khác nhau như một chánh án từng phát biểu trước Quốc hội. Còn từ phía người áp dụng luật, không được có cách giải thích luật tùy tiện. Trên quan điểm này tính nhất quán của pháp luật bao hàm các vấn đề cơ bản sau đây:

a. Đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp, không có đạo luật nào, văn bản quy phạm hay áp dụng pháp luật nào trái với nội dung và tinh thần của Hiến pháp;

b. Đảm bảo trong hệ thống pháp luật các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp dưới không trái với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, các văn bản dưới luật không trái với văn bản luật;

c. Quy trình lập pháp, lập quy phải đảm bảo tính khoa học để tránh hiện tượng các bộ, ngành lợi dụng quyền được xây dựng pháp luật để bảo

⁴ Xem: TS Hoàng Ngọc Giao, Tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bài trình bày tại Hội thảo Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Trung tâm TT-TV-NCKH, TP HCM, 26-27/6/2008.

⁵ “Consistency – ability to remain the same in behaviour, attitudes or qualities”; Xem: www.macmillandictionary.com

vệ lợi ích cục bộ của bộ, ngành mình mà làm thiệt hại đến lợi ích của các bộ, ngành khác hoặc lợi ích của quốc gia;

d. Các văn bản cụ thể hoá các quy định của luật phải bảo đảm phù hợp với các nội dung và tinh thần của luật;

e. Có cơ chế kiểm tra, giám sát để kịp thời phát hiện và loại bỏ các văn bản pháp luật không đảm bảo tính nhất quán của pháp luật;

f. Có cơ chế hữu hiệu bảo vệ Hiến pháp và đảm bảo tính nhất quán của pháp luật;

g. Vai trò của Toà án hành chính trong việc bảo vệ tính nhất quán của pháp luật, chống sự lạm quyền trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước được tăng cường;

e. Có các biện pháp thiết thực nhằm phát huy sáng kiến của nhân dân trong việc xây dựng, thực thi và kiểm tra giám sát việc tuân thủ pháp luật.

Đặc biệt, chúng tôi cũng chia sẻ quan điểm xem xét tính thống nhất của hệ thống pháp luật gắn với nhà nước pháp quyền. Theo đó, sự nhất quán không chỉ là vấn đề của kỹ thuật, của hình thức biểu hiện văn bản, mà điều quan trọng hơn là sự nhất quán về nội dung chính sách. Nội dung đó đều phải hướng tới việc bảo vệ công lý.

Pháp luật trong nhà nước pháp quyền là hướng tới bảo vệ quyền của người dân. Do đó, sự nhất quán ở đây là sự nhất quán trong việc bảo vệ lợi ích của cử tri nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực chính trị, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực kinh tế, bảo vệ lợi ích của cổ đông nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực kinh doanh... Dưới góc độ khác thì nhất quán còn thể hiện ở sự nhất quán về mặt kinh tế để giảm thiểu các chi phí cho dân doanh và cho xã hội.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi nhiều thiết chế khác nhau, mà như một số đại biểu Quốc hội đã cho rằng *“Một mình Quốc hội không làm được, mà cần mở rộng quyền dân chủ của công dân khiếu kiện văn bản pháp luật của nhà nước, mở rộng quyền cho tòa án”*. Tính nhất quán được bảo đảm bởi sự phối hợp tổng thể của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các thiết chế phi nhà nước khác. Cơ quan trình dự án (chủ yếu là Chính phủ) là cơ quan đầu tiên chịu trách nhiệm về tính thống nhất của hệ thống pháp luật qua công đoạn phân tích chính

sách của dự án luật. Tòa án có thể phát hiện những chồng chéo, mâu thuẫn qua hoạt động xét xử và giúp giám sát từ dưới lên. Trong quy trình chung đó, Quốc hội có vai trò quan trọng. Quốc hội có thể đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật thông qua thảo luận tại phiên họp toàn thể, thông qua hệ thống các Ủy ban, thông qua việc lấy ý kiến nhân dân và chuyên gia về dự án...

5.1.3. Ý nghĩa và tầm quan trọng của tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đó là một trong những thước đo của sự phát triển bền vững và là một trong những tiêu chí quan trọng nhất để xây dựng nhà nước pháp quyền. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật là điều kiện quan trọng để đảm bảo cho pháp luật được thực thi bởi nếu pháp luật thiếu sự thống nhất thì việc thực thi pháp luật đó có thể tạo ra sự xung đột trong xã hội, xói mòn sự tin tưởng của người dân vào pháp luật. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật tạo nên sự ổn định của pháp luật và do đó gây dựng được lòng tin của nhân dân vào pháp luật. Đó chính là cơ sở quan trọng để xây dựng nền pháp chế XHCN, trật tự pháp luật và nhà nước pháp quyền.

5.1.4. Các biểu hiện của tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được thể hiện bởi các dấu hiệu, đặc điểm sau đây:

- Chính sách pháp luật rõ ràng, thông suốt từ văn bản có hiệu lực cao nhất đến văn bản có hiệu lực thấp nhất;
- Không có sự xung đột pháp luật giữa các ngành luật, các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật;
- Các văn bản dưới luật không trái với văn bản luật, các văn bản luật không trái với hiến pháp, các văn bản của cơ quan cấp dưới không trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên;
- Các ngành luật, các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật có sự liên kết tương hỗ lẫn nhau trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội;
- Có sự gắn kết chặt chẽ giữa luật nội dung với luật hình thức, các quy phạm, các chế định của luật hình thức (luật tổ tụng hình sự, tố tụng

dân sự, tổ tụng hành chính) không vô hiệu hoá, hay làm sai lệch luật nội dung;

- Sự giải thích pháp luật chính thức của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền được thực hiện nhằm cụ thể hóa các quy định của luật, góp phần đảm bảo tính thống nhất của các quy định pháp luật; đáp ứng yêu cầu việc áp dụng pháp luật và thực thi thống nhất pháp luật;

- Quy phạm pháp luật thực định có tính thực tiễn cao, đáp ứng thực tiễn và khi cần thiết, luật pháp phải được sửa đổi để bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, xã hội theo pháp luật.

5.2. Vai trò của các thiết chế nhà nước và phi nhà nước trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

5.2.1. Các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

- Cơ quan lập pháp

Ở Việt Nam, theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội thực hiện ba chức năng cơ bản là lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Quốc hội thành lập ra các cơ quan quan trọng nhất của bộ máy nhà nước như bầu ra Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Với vị trí quan trọng như vậy trong bộ máy nhà nước, Quốc hội là cơ quan có nhiều ưu thế nhất trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở chỗ Quốc hội phải đề ra chính sách pháp luật nhất quán, đảm bảo xây dựng một khung pháp luật toàn diện, đồng bộ, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của đất nước và xu hướng hội nhập quốc tế, đảm bảo sự ổn định tương đối và sự minh bạch của hệ thống pháp luật. Vai trò này của Quốc hội được thể hiện rõ nhất trong quá trình Quốc hội xem xét, thảo luận các dự án luật khi dự án được trình ra Quốc hội.

Hơn thế nữa, Quốc hội phải thực hiện tốt chức năng giám sát để đảm bảo cho pháp luật của Quốc gia được thực thi hiệu quả trong đời sống thực tiễn. Quốc hội Việt Nam, trong quá trình phát triển của mình, đã luôn luôn tự đổi mới để đáp ứng yêu cầu của xã hội. Tuy nhiên, cần nhận thấy, đa số các đại biểu Quốc hội còn hoạt động kiêm nhiệm; các điều kiện đảm bảo hoạt động còn hạn chế; phương thức hoạt động cần phải được tiếp tục cải tiến. Đây là những khó khăn lớn cho hoạt động xây dựng pháp luật cũng như công tác giám sát, đòi hỏi các đại biểu Quốc hội phải tập trung trí tuệ, thời gian cho việc thực hiện các nhiệm vụ của người đại biểu. Bên cạnh đó, cần phải chuyên môn hóa các quy trình, thủ tục xây dựng văn bản cũng như nâng cao trình độ lập pháp, hoạch định chính sách của các chủ thể tham gia xây dựng pháp luật. Điều này đòi hỏi phải chuyển mạnh Quốc hội sang cơ chế làm việc chuyên trách, chuyên nghiệp.

- Cơ quan hành pháp

Chính phủ là cơ quan hành pháp có chức năng tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống xã hội. Cơ quan hành pháp cũng là nơi đề xuất phần lớn các chính sách pháp luật để trình Quốc hội phê chuẩn. Chính vì vậy, trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Chính phủ phải có đủ năng lực để thực hiện việc phân tích và đệ trình các nội dung chính sách có tính thống nhất, làm cơ sở cho việc Quốc hội xem xét, thông qua. Hơn thế nữa, Chính phủ cũng có thẩm quyền ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật, thực hiện việc thi hành luật trên thực tế. Để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, những hoạt động này phải đảm bảo nguyên tắc không được trái với các quy định pháp luật do Quốc hội ban hành.

Hơn thế nữa, muốn đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật phải có một chế độ công vụ, công chức trong sạch và hiệu quả. Do nhiều lý do khác nhau, đặc biệt là ảnh hưởng truyền thống của một nền công vụ mang tính cai trị của chế độ thuộc địa - nửa phong kiến để lại, nơi người ta thường nghĩ một người làm quan, cả họ được nhờ, chế độ quản lý bằng pháp luật không được đề cao, trong đó, cơ chế xin - cho có điều kiện phát triển...

Việc chuyển đổi từ một nền công vụ cai trị sang một nền công vụ phục vụ đòi hỏi cán bộ, công chức phải là công bộc của dân. Trong một nền hành chính mới, đạo đức công vụ phải được đề cao, người dân yêu cầu

công chức phải thực hiện đúng nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật. Cơ chế xin - cho phải được huỷ bỏ, các thủ tục hành chính phiền hà theo thời gian phải được giảm dần và loại bỏ; đồng thời phải có các điều kiện đảm bảo cho việc vận hành một nền công vụ hiệu quả, trong sạch như bảo đảm chế độ tiền lương, cải thiện môi trường làm việc, đánh giá cán bộ...

Chính phủ là chủ thể quan trọng nhất trong việc trình các dự án luật, theo đó, có đến hơn 90% số dự án là do Chính phủ soạn thảo và trình. Từ đó, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật phải được bắt đầu từ việc nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ trong việc soạn thảo các dự án luật; các dự án luật phải phản ánh lợi ích chung của nhóm đối tượng bị điều chỉnh và phù hợp với lợi ích của đất nước chứ không phải là lợi ích cục bộ của cơ quan soạn thảo dự án. Từ đó, cần phải đề cao vai trò của Chính phủ trong việc thảo luận, xem xét dự án luật; dân chủ hoá quy trình soạn thảo và tổ chức lấy ý kiến rộng rãi người dân, nhóm chịu sự điều chỉnh trực tiếp của dự án luật. Và nhất là tiếp tục cải cách hành chính, đề cao vai trò, trách nhiệm và trình độ, kỹ năng của đội ngũ cán bộ, công chức đối với nhiệm vụ được giao.

- Cơ quan tư pháp

Một hệ thống pháp luật chỉ đảm bảo được tính thống nhất khi hệ thống pháp luật đó được tôn trọng và thực hiện một cách nghiêm chỉnh ở mọi cấp, mọi ngành và lĩnh vực, trong tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và mọi công dân. Trường hợp có hành vi vi phạm pháp luật thì hành vi đó phải được Toà án xử lý nghiêm minh. Ở nước ta trong thời gian vừa qua, tuy đã có nhiều cố gắng nhưng vẫn còn nhiều trường hợp án xử oan sai, không đúng người, đúng tội; thậm chí có sự can thiệp của cơ quan hành chính vào hoạt động xét xử của toà án như vụ án tham nhũng đất đai ở thị xã Đồ Sơn, Hải Phòng. Như vậy, muốn cho các cơ quan tư pháp hoạt động có hiệu quả, hiệu lực, cần tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp; nâng cao trình độ của các thẩm phán và tạo cơ chế để cơ quan tư pháp hoạt động độc lập, trong sạch, vững mạnh.

5.2.2 Các thiết chế phi nhà nước

Các thiết chế phi nhà nước cũng có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Ở Việt Nam có các tổ chức

chính trị-xã hội, tổ chức xã hội, nghề nghiệp như Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội thanh niên Việt Nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Hội cựu chiến binh, Liên hiệp các tổ chức khoa học, kỹ thuật... Đây là những tổ chức có chức năng và sứ mệnh phản ánh ý kiến của các tầng lớp nhân dân; ý kiến, nhận xét về các đạo luật và các văn bản pháp luật khác khi chúng được áp dụng trong đời sống thường nhật. Nhờ những phản ánh này mà Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật khác kịp thời chỉnh sửa, thay đổi, huỷ bỏ các quy định bất hợp lý trong pháp luật, nhờ đó đã góp phần đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Ngoài ra, một số tổ chức chính trị - xã hội ở Việt Nam còn có quyền sáng kiến pháp luật.

Các tổ chức xã hội ở Việt Nam có vai trò quan trọng không những trong việc góp phần xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật, mà còn có vai trò quan trọng trong tổ chức thực hiện pháp luật và kiểm tra giám sát việc thi hành pháp luật. Đây chính là một bộ phận quan trọng của hệ thống chính trị, một yếu tố làm tăng cường tính dân chủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Để tăng cường vai trò của các tổ chức phi nhà nước trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cần tăng cường vai trò phản biện xã hội của các tổ chức này trong việc xây dựng chính sách pháp luật. Đồng thời, cần tránh xu hướng nhà nước hoá các tổ chức xã hội để đảm bảo cho các tổ chức xã hội thực hiện đúng chức năng của mình.

6. Khuôn khổ pháp luật về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Theo các quy định của pháp luật nước ta, vai trò của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật được thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật, với các cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau, từ Hiến pháp đến luật và các văn bản dưới luật. Các văn bản chủ yếu có quy định về vai trò của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật bao gồm:

1. Hiến pháp hiện hành (bao gồm Hiến pháp năm 1992 và Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992);

2. Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành (bao gồm Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 và Luật số 83/2007/QH11 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001);

3. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003;

4. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008;

5. Nội quy kỳ họp Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết số 07/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 của Quốc hội khóa XI);

6. Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết số 26/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004 của Quốc hội khóa XI);

7. Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004 của Quốc hội khóa XI);

8. Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 của Quốc hội khóa XI);

Với sự đa dạng và phong phú về các loại hình văn bản và các cấp độ hiệu lực pháp lý, các quy định hiện hành của pháp luật đề cập vai trò quan trọng của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật tập trung vào 5 nội dung cơ bản: (i) Quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; (ii) tham gia thúc đẩy quá trình soạn thảo dự án luật; (iii) thẩm tra dự án luật; (iv) xem xét thảo luận, thông qua dự án luật; và (v) thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

6.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật

6.1.1. Quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Điều đáng chú ý là hoạt động xây dựng pháp luật được tiến hành theo kế hoạch xây dựng pháp luật do Quốc hội xem xét, quyết định. Việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh chỉ thực sự triển khai khi dự án ấy được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật do Quốc hội thông qua. Theo Hiến pháp năm 1992, tại khoản 1 Điều 84 và Điều 95, theo đó, Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn “*quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*” (khoản

1 Điều 84); các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ quyền hạn “trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh” (Điều 95).

Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội quy định, Quốc hội có nhiệm vụ quyền hạn “quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình hàng năm theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội” (Điều 72); Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn “lập dự án về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và trình Quốc hội quyết định; chỉ đạo việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh” (khoản 1 Điều 9); và “ra pháp lệnh căn cứ vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua” (Điều 10); Ủy ban pháp luật có nhiệm vụ và quyền hạn “thẩm tra... dự kiến của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đề nghị của cơ quan khác, của tổ chức, của đại biểu Quốc hội về xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị của đại biểu Quốc hội về luật, pháp lệnh” (khoản 1 Điều 27);

Căn cứ vào các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 dành riêng một mục quy định về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (Mục 1, Chương III), với 8 điều luật về Chương trình xây dựng luật pháp lệnh; việc đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh để đưa vào Chương trình; điều chỉnh chương trình; và bảo đảm thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (các điều từ Điều 22 đến Điều 29).

Theo đó, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực bảo đảm thi hành và điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; thời gian dự kiến đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua (khoản 1 Điều 23).

Chính phủ lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội (khoản 2 Điều 23).

Tiếp đó, “Ủy ban Pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội...; Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban pháp luật trong việc thẩm tra đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh và phát biểu ý kiến về sự cần thiết ban hành, thứ tự ưu tiên ban hành văn bản thuộc lĩnh vực do mình phụ trách” (Điều 25). “Căn cứ vào đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, ý kiến thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội xem xét, quyết định” (khoản 2 Điều 26). “Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội tại kỳ họp thứ hai của mỗi khóa Quốc hội; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm tại kỳ họp thứ nhất của năm trước” (khoản 3 Điều 22). “Trong trường hợp cần thiết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất” (Điều 29).

Để bảo đảm thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Điều 28 quy định, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chỉ đạo và triển khai việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thông qua việc: Phân công cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; Thành lập Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định tại khoản 1 Điều 30 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008; Quyết định tiến độ xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết và các biện pháp cụ thể để bảo đảm việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đồng thời, Ủy ban Pháp luật có trách nhiệm giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc tổ chức triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Như vậy có thể thấy rằng, với các quy định hiện hành của pháp luật nước ta, quy trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm nhiều bước, nhiều công đoạn, trong đó, lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là giai đoạn đầu tiên của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đây là một nội dung có tính đặc thù trong quy trình lập pháp ở nước ta.

Thực chất của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là xác định thứ tự ưu tiên trong công tác chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội,

Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua hàng năm và cả nhiệm kỳ. Điều này giúp cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể xem xét, ban hành kịp thời về số lượng và chất lượng văn bản luật, pháp lệnh phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội từng thời kỳ và xác định được trọng tâm, trọng điểm, đồng thời thực hiện và bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống văn bản luật, pháp lệnh được ban hành.

Trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, ngoài quyền trình dự án luật, pháp lệnh, các cơ quan của Quốc hội có vai trò thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn có vai trò xem xét, cho ý kiến và lập dự án chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ để trình Quốc hội quyết định. Tính thống nhất, sự phù hợp với yêu cầu khách quan của Chương trình xây dựng luật pháp lệnh được quyết định không chỉ bởi cơ quan trình dự án luật mà còn bởi kết quả thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội; việc xem xét, cho ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và sự xem xét, quyết định của cả tập thể các đại biểu Quốc hội.

Ngoài ra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn ban hành kế hoạch triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, theo đó, *“Ủy ban Thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chỉ đạo và triển khai việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh”* (khoản 1 Điều 28). Trên cơ sở quy định này, hàng năm bằng cách ra nghị quyết về việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xác định từng dự án luật cụ thể sẽ được giao cho các cơ quan, bộ, ngành thuộc Chính phủ; cơ quan thuộc Quốc hội; Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao... chủ trì soạn thảo dự thảo luật, đồng thời xác định cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan phối hợp thẩm tra. Từ đó, tạo cơ sở pháp lý cho việc điều hoà, phối hợp giữa các cơ quan thuộc Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các tổ chức chính trị - xã hội để triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Xét theo phương diện này, hoạt động lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh với sự tham gia thẩm tra, cho ý kiến và quyết định của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quốc hội có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo ra sự gắn kết nội bộ giữa các dự án trong cùng một Chương trình, qua đó tạo nên sự đồng bộ, thống nhất trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội phục vụ công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

6.1.2. Tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo

Trước hết, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội tham gia chủ động, tích cực vào quá trình soạn thảo thông qua việc thành lập ban soạn thảo các dự án luật. Theo hướng này, khoản 1 Điều 30 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập Ban soạn thảo trong các trường hợp: (i) Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực; (ii) Dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội trình; (iii) Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do đại biểu Quốc hội trình.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cũng quy định sự tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo thể hiện ở quy định về việc tiếp thu và chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết theo ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Cụ thể là *“Trên cơ sở ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu để chỉnh lý dự án, dự thảo...; Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội có ý kiến khác với ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định”* (Điều 50).

Như vậy, với các quy định pháp luật hiện hành, vai trò và sự tham gia thúc đẩy quá trình soạn thảo bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thể hiện ở các nội dung (i) thành lập ban soạn thảo dự án luật trong một số trường hợp; (ii) cho ý kiến để cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu chỉnh lý dự án luật.

Thực tiễn hiện nay cho thấy, trên cơ sở kế hoạch thực hiện chương trình xây dựng luật, các bộ, ngành chủ trì soạn thảo các dự án luật thành lập Ban soạn thảo. Thành phần ban soạn thảo các dự án luật có thể bao gồm các đại biểu Quốc hội có kinh nghiệm trong các ngành nghề, lĩnh vực mà dự thảo luật điều chỉnh, hoặc bản thân các Ủy ban của Quốc hội chủ động cử người tham gia để theo dõi hoạt động soạn thảo và chuẩn bị cho công tác thẩm tra dự án luật đó của Ủy ban. Sự tham gia của các đại biểu Quốc hội vào ban soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh ngoài ý nghĩa giúp các đại biểu Quốc hội thể hiện ý kiến của mình trong quá trình soạn thảo, còn giúp cho các cơ quan của Quốc hội sớm nắm bắt được nội dung của

các dự án để tạo cơ sở cho các hoạt động thẩm tra, chỉnh lý dự án khi dự án được trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua.

Trong thời gian gần đây, các cơ quan của Quốc hội còn trực tiếp tham gia soạn thảo các văn bản luật, pháp lệnh theo quyền hạn được Hiến pháp trao cho. Theo quy định tại Điều 87, Hiến pháp 1992 thì các Ủy ban của Quốc hội có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Cho đến nay, đã có hai Ủy ban thực hiện quyền này là Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường và Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội⁶.

Trước khi trình chính thức ra Quốc hội, dự án thường được trình để Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến. Tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội chịu trách nhiệm thẩm tra dự án, sẽ trình ý kiến thẩm tra sơ bộ của mình. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận, đưa ra khuyến nghị làm cơ sở nhất định để các cơ quan trình dự án tiếp thu, chỉnh lý đối với dự án luật, pháp lệnh. Ngoài ra, pháp luật hiện hành có các quy định về việc cơ quan trình dự án tiếp thu và chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết theo ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án phối hợp với cơ quan thẩm tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự án (Điều 41, Điều 46, 47, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008).

6.1.3. Thẩm tra các dự án luật

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008, “*Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận, cho ý kiến phải được Hội đồng dân tộc, Ủy ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra*” (khoản 1 Điều 41). Trong quá trình thẩm tra các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, “*Cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo báo cáo về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo*” (khoản 4 Điều 41).

⁶ Đó là trường hợp các dự án luật Luật Giao dịch điện tử và Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình.

Về phạm vi thẩm tra, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định phạm vi thẩm tra khá rộng. Theo đó, “*Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây:*

1. *Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản;*
2. *Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;*
3. *Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, với Hiến pháp, pháp luật và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật;*
4. *Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản”* (Điều 43).

Về phương thức tiến hành thẩm tra, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định, cơ quan chủ trì thẩm tra phải tổ chức phiên họp toàn thể để thẩm tra. Trong trường hợp dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được giao cho nhiều cơ quan phối hợp thẩm tra thì việc thẩm tra có thể được tiến hành bằng một trong hai phương thức sau đây: (i) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với sự tham gia của đại diện cơ quan tham gia thẩm tra; (ii) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với Thường trực cơ quan tham gia thẩm tra (Điều 44).

Thẩm quyền thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được xác định theo phạm vi, lĩnh vực hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm chủ trì thẩm tra dự án, dự thảo thuộc lĩnh vực do mình phụ trách và dự án, dự thảo khác do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; tham gia thẩm tra dự án, dự thảo do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra theo sự phân công của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (đoạn 2 khoản 1 Điều 41).

Để đảm bảo tính hợp hiến hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật cần có sự phối hợp đồng bộ của nhiều cơ quan, tổ chức trong cả quy trình lập pháp từ khi soạn thảo, thẩm tra cho đến khi xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Không những thế, cần có một cơ quan tham gia vào các công đoạn của quy trình lập pháp đối với tất cả các dự án luật. Do đó, Điều 46 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc thẩm tra bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật như sau:

“1. Ủy ban pháp luật có trách nhiệm tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do các cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra với hệ thống pháp luật trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua.

...;

3. Nội dung tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật bao gồm:

a) Sự phù hợp của quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với quy định của Hiến pháp; quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

b) Sự thống nhất về nội dung giữa quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với luật, nghị quyết của Quốc hội; giữa quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giữa các quy định trong dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; sự thống nhất về kỹ thuật văn bản.

4. Khi gửi hồ sơ theo quy định tại Điều 42 của Luật này, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải đồng thời gửi hồ sơ đến Ủy ban Pháp luật”.

Như vậy, qua các quy định hiện hành về hoạt động thẩm tra có thể thấy hoạt động thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội có vai trò quan trọng, đặc biệt là trong bối cảnh đại biểu Quốc hội đa phần hoạt động kiêm nhiệm, thời gian dành cho việc nghiên cứu, xem xét các dự án luật không nhiều. Trong đó, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội được giao nhiệm vụ quan trọng trong việc thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với mỗi dự án luật.

6.1.4. Xem xét và thông qua các dự án luật

Tùy theo tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội có thể xem xét, thông qua dự án luật tại một hoặc hai kỳ họp của Quốc hội (khoản 1 Điều 51). Thông thường, đối với những dự án luật lớn, có nội dung phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau thì Quốc hội xem xét thông qua tại 2 kỳ họp

Quốc hội; đối với những dự án luật đơn giản thì Quốc hội xem xét thông qua tại 1 kỳ họp. *“Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trình Quốc hội cho ý kiến hoặc thông qua dự án luật; kiến nghị việc Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật tại một hoặc hai kỳ họp”* (Điều 13, Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ban hành kèm theo Nghị quyết số 26/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004 của Quốc hội khóa XI).

Đối với việc xem xét thông qua dự án luật, Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự án, dự thảo có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội. Trong trường hợp cần thiết, đối với những vấn đề quan trọng của dự án, dự thảo và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau thì Quốc hội tiến hành biểu quyết theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và kết quả biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Ủy ban Pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và xây dựng dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo. Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thường trực hoặc phiên họp toàn thể để thảo luận về dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý. Cơ quan chủ trì thẩm tra tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và hoàn thiện báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 53 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Trong trường hợp dự án luật được Quốc hội xem xét thông qua tại 2 kỳ họp, khác với việc xem xét thông qua dự án luật tại một kỳ họp, tại kỳ họp thứ nhất, sau khi Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Sau đó, trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan

chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban Pháp luật, Bộ Tư pháp và các cơ quan hữu quan căn cứ vào ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật để trình Quốc hội xem xét thông qua tại kỳ họp tiếp theo.

Như vậy, có thể thấy rằng, quy trình xem xét thảo luận và thông qua dự án luật của tập thể Quốc hội được pháp luật hiện hành quy định rõ ràng theo 2 công đoạn: xem xét cho ý kiến (để làm cơ sở chỉnh lý dự án luật); và thông qua sau khi đã có sự tiếp thu, chỉnh lý phù hợp với ý kiến chung của tập thể các đại biểu Quốc hội.

Chính từ các công đoạn này, vai trò của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đối với tính thống nhất của dự án luật được thể hiện rõ. Với những dự án luật chưa đảm bảo chất lượng, tính thống nhất trong mối quan hệ tổng thể hệ thống pháp luật thì buộc phải xem xét và chỉnh lý lại cho phù hợp và thống nhất. Công đoạn xem xét, thông qua dự án luật tại Quốc hội một lần nữa được kết hợp với công đoạn thẩm tra dự án luật tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nhằm đảm bảo tính thống nhất, phù hợp cao của văn bản luật với cuộc sống và với các văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật.

6.2. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội tại Điều 2 quy định cho Quốc hội 14 nhiệm vụ quyền hạn đặc biệt quan trọng, trong đó có một số nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến việc thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật là:

“.....

6. Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;

7. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng

và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn;

8. Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; ...”.

Như vậy, các quy định nêu trên khẳng định Quốc hội có thể thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan nhà nước khác để sao cho đảm bảo thiết lập đồng bộ và hiệu quả nhất các thiết chế nhà nước tham gia vào quy trình lập pháp đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Điều này có thể được thể hiện ở việc Quốc hội thành lập, sáp nhập, giải thể các bộ, ngành chủ quản các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước để đảm bảo gọn nhẹ bộ máy và phân định hợp lý giữa các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Từ đó, bảo đảm hiệu quả trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước gắn với các lĩnh vực, các vấn đề và rộng ra là các đạo luật được ban hành để quản lý không bị chồng chéo, xung đột. Mặt khác, ngay trong thiết chế tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Quốc hội cũng có thể tiến hành thành lập mới, giải thể hoặc phân định lại chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để đảm bảo chức năng “*thẩm - giám - kiến*” của các cơ quan của Quốc hội, mà đặc biệt là qua đó nâng cao hiệu lực và hiệu quả của công tác thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Ngoài ra, Quốc hội cũng có thể thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp để huy động sự tham gia của nhân dân vào hoạt động lập pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Về vấn đề này, Hiến pháp hiện hành quy định, “*công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan Nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*” (Điều 53). Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn “*Quyết định việc trưng cầu ý dân*” (khoản 14 Điều 84); và Ủy ban Thường vụ Quốc hội “*tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội*” (khoản 12 Điều 91).

Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết (Điều 35), theo đó: “*Trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải*

lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến”. So với quy định của Luật Ban hành văn bản năm 1996, được sửa đổi, bổ sung năm 2002 (gọi chung là Luật năm 1996), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định rõ hơn về phương thức tổ chức lấy ý kiến nhưng không đề cập cụ thể đến đối tượng “*nhân dân*”. Theo Luật năm 1996, việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh được dành riêng một mục (Mục 6), gồm 3 điều luật để quy định về vấn đề này gồm: việc Quyết định việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh (Điều 39); Tham gia góp ý kiến vào dự án luật, dự án pháp lệnh (Điều 40); và Tập hợp, tiếp thu ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự án luật, dự án pháp lệnh (Điều 41). Theo đó, căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc lấy ý kiến, nội dung, phạm vi, thể thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân về dự án luật. Trên cơ sở đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân và việc tiếp thu ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự án luật. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án phối hợp với cơ quan thẩm tra nghiên cứu, tiếp thu ý kiến nhân dân, chỉnh lý dự án và báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 39, Điều 41, Luật năm 1996).

Về việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh, Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định:

“Đối với dự án luật được Quốc hội xem xét, thông qua tại hai kỳ họp thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện các công việc sau đây:

.....

đ) Quyết định tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về dự thảo luật căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án hoặc theo quyết định của Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định và công bố nội dung, phạm vi, thể thức, thời gian lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về dự thảo luật;

e) Cho ý kiến về việc tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, của nhân dân, các ngành, các cấp đối với dự thảo luật; thông qua báo cáo giải

trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật để trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ hai” (Điều 13).

Như vậy, với các quy định về việc lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, Quốc hội, mà trực tiếp là Ủy ban Thường vụ Quốc hội có vai trò tích cực chủ động trong việc quyết định các nội dung của dự án luật được đưa ra lấy ý kiến, phạm vi, thể thức và thời gian lấy ý kiến nhân dân; chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân và việc tiếp thu ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự án luật; đồng thời cho ý kiến về việc tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo luật; đặc biệt là thông qua báo cáo giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật sau khi đã được cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý để trình Quốc hội xem xét, thông qua.

6.3. Trong hoạt động giám sát, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về các hình thức văn bản quy phạm pháp luật tương ứng với nội dung thẩm quyền ban hành của các chủ thể, theo những thứ bậc hiệu lực pháp lý nhất định, đồng thời quy định về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996, Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành⁷.

Để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định, văn bản quy phạm pháp luật phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và cơ quan giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật có trách nhiệm kịp thời phát hiện và xử lý văn bản quy phạm pháp

⁷ Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996.

luật sai trái⁸. Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung sai trái hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sai trái⁹.

Tiếp đó, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội quy định cụ thể quyền của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội quy định cụ thể về thẩm quyền xem xét và các phương thức xử lý của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước, các chủ thể có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật khác có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội¹⁰. Việc xem xét, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản bao gồm các nội dung: (i) xem xét văn bản có phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; (ii) xem xét sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó; xem xét nội dung văn bản có phù hợp với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; (iv) xem xét sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan¹¹.

Như vậy, theo các quy định hiện hành, giám sát văn bản quy phạm pháp luật là một trong những hoạt động quan trọng của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Thông qua phương thức giám sát văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội phát hiện những nội dung sai trái của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Cũng

⁸ Điều 87 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

⁹ Điều 87 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

¹⁰ Điều 10, Điều 15, Điều 20, Điều 27, Điều 30, Điều 37 và Điều 41 của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003

¹¹ Điều 88 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

chính thông qua hoạt động giám sát văn bản, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội phát hiện những quy định chưa rõ ràng, chưa được hiểu và áp dụng thống nhất, từ đó có cơ sở cho việc bãi bỏ, hoặc sửa đổi, bổ sung các văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành cho phù hợp hơn.

7. Thực trạng hoạt động của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

7.1 Trong hoạt động xây dựng pháp luật

Ưu điểm

Thứ nhất, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã giúp Quốc hội xem xét, rà soát và đã thông qua số lượng lớn văn bản luật, nghị quyết đáp ứng yêu cầu của cuộc sống và ngày càng có chất lượng. Đáng chú ý là nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI vừa qua, Quốc hội đã thông qua được 84 luật, bộ luật, 15 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật; Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã xem xét thông qua 31 pháp lệnh¹², đưa số lượng văn bản pháp luật được thông qua trong nhiệm kỳ tăng lên rất nhiều so với trước đây.

Thứ hai, cùng với hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát trong đó có hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một nội dung quan trọng. Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao đã có nhiều chuyển biến tích cực, chất lượng, hiệu quả, hiệu lực được nâng lên. Thông qua giám sát, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã kịp thời sửa đổi, bổ sung những văn bản không phù hợp.

Thứ ba, quy trình lập pháp đã có những cải tiến đáng kể để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Một là, sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng quy định rõ vai trò của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, trong đó, bổ sung trong Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản năm 2002 ở

¹² Kỳ yếu của Quốc hội khóa XI - Kỳ họp thứ mười một - *Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002 – 2007)*

quy định tại Điều 34a về vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc thẩm tra đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh. Tiếp đó là việc sửa đổi, quy định về việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp theo 2 công đoạn là công đoạn xem xét về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật; và công đoạn xem xét thông qua toàn bộ dự án sau khi đã có sự tiếp thu, chỉnh lý. Việc quy định rõ thành 2 công đoạn này (khác với trước đó Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chung chung theo hướng: “Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội có thể xem xét dự án luật tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội”¹³) đã giúp cho việc chuẩn bị dự án luật được kỹ càng, thấu đáo và có kế hoạch, mang tính chủ động tích cực hơn ở các cơ quan trình dự án luật, đồng thời cũng tăng cường sự nhịp nhàng trong việc phối hợp thẩm định, thẩm tra, cho ý kiến về dự án luật giữa các chủ thể của Quy trình lập pháp.

Hai là, các Ủy ban của Quốc hội đã thể hiện vai trò trong việc thực hiện quyền đề xuất và chủ trì soạn thảo dự án luật. Trong đó, lần đầu tiên, 2 dự án Luật Giao dịch điện tử và Luật Phòng chống bạo lực trong gia đình đã được Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường và Ủy ban Các vấn đề xã hội chủ trì soạn thảo và đã trình Quốc hội ban hành.

Ba là, thực hiện hình thức kỹ thuật lập pháp mới, đó là ban hành một luật để sửa đổi, bổ sung nội dung của một số luật nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu của cuộc sống, tiết kiệm thời gian, đơn giản mà vẫn đảm bảo chất lượng cũng như tính thống nhất của văn bản luật được ban hành. Phương pháp này lần đầu tiên được áp dụng trong việc thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng và Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI, ngày 29 tháng 11 năm 2005.

Tồn tại

Thứ nhất, các quy định về quy trình lập pháp của Quốc hội và việc thực hiện các quy định này trên thực tế vẫn còn một số điểm chưa thống nhất. Điều này thể hiện qua 2 ví dụ nổi bật dưới đây:

(i) Việc tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách là để các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách thảo luận về các dự án luật trước khi trình ra phiên họp toàn thể của Quốc hội. Mặc dù đã được tổ chức

¹³ Điều 45, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996

lần đầu tiên từ trước kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XI, nhưng trên thực tế hoạt động này không được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định là một công đoạn trong quy trình làm luật. Trong khi đó, Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội lại quy định xem đây là một công đoạn cần thiết thông qua việc quy định một trong các nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là “*Tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để thảo luận, góp ý kiến về dự án luật; yêu cầu các Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu Quốc hội thảo luận, góp ý kiến về dự án luật tại địa phương*”¹⁴. Như vậy, cùng một nội dung về việc tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách, hiện tại vẫn chưa có sự thống nhất giữa các quy định của pháp luật hiện hành.

(ii) Cách thức tổ chức thảo luận các dự án luật theo 2 hội trường¹⁵ đã chia các đại biểu Quốc hội thành 2 nhóm trên cơ sở đại biểu Quốc hội tự lựa chọn tham gia các phiên họp mà đại biểu quan tâm. Điều này, xét ở một khía cạnh nào đó có những ảnh hưởng nhất định đến nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số của Quốc hội. Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, do vậy, đối với mỗi văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội thì cần huy động được sự tham gia của tập thể bao gồm toàn thể các đại biểu Quốc hội nhằm phát huy cao nhất tính thống nhất trong chủ trương, chính sách pháp luật cũng như những vấn đề có tính hệ thống, thống nhất giữa các văn bản luật.

Thứ hai, chính sách lập pháp của các dự án luật, pháp lệnh chưa rõ ràng đã dẫn tới các quy định của pháp luật không đồng bộ, chồng chéo, trùng lặp và không có tính tổng thể. Điều này được thể hiện qua một số trường hợp sau:

¹⁴ Điểm b khoản 2 Điều 13 Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội - Ban hành kèm theo Nghị quyết số 26/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004 của Quốc hội khóa XI.

¹⁵ Thời gian gần đây, trong một số phiên họp của Quốc hội xem xét cho ý kiến về các dự án luật lần đầu, phiên họp Quốc hội được tổ chức thành hai địa điểm (hai hội trường họp), mỗi địa điểm có số lượng đại biểu nhất định tham gia, mỗi đại biểu Quốc hội chỉ có mặt ở một địa điểm trong 2 địa điểm đó với mục đích không phải kéo dài thời gian kỳ họp trong điều kiện số dự án luật trình Quốc hội cho ý kiến ngày càng tăng.

(i) Nhiều văn bản không rõ phạm vi điều chỉnh, giới hạn điều chỉnh. Ví dụ, mặc dù ban đầu chúng ta dự kiến ban hành một luật điều chỉnh chung hoạt động ban hành văn bản của mọi cơ quan nhà nước, không phân biệt ở trung ương hay địa phương nhưng sau đó đã ban hành thành 2 đạo luật là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung năm 2002) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004 để điều chỉnh việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước thành 2 cấp trung ương và địa phương. Điều này đã dẫn đến việc có sự trùng lặp về nội dung giữa 2 luật ở nhiều nội dung. Xét tổng thể về nội dung, cơ bản 2 luật là đồng nhất, trong đó, Luật 2004 có một phần cụ thể hóa, một phần bổ sung cho phù hợp vào một số nội dung hoặc lặp lại luật 1996. Tiếp đó, việc sắp xếp các điều luật cũng không theo các cấu trúc đồng nhất để đảm bảo sự hài hòa về hình thức và đồng nhất về cấu trúc, thứ tự chương, điều... Điều này vô hình chung đã làm cho *“nguyên tắc thống nhất, hài hòa của hệ thống pháp luật bị vi phạm”*¹⁶. Vì lẽ đó, có tác giả đã từng cho rằng, *“Sự lặp lại của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là rất nhiều, đến mức không cần thiết... người ta có cảm giác Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chỉ là sự chi tiết hóa các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đối với Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân”*¹⁷.

(ii) Còn tình trạng *“thừa những quy định pháp luật trong các văn bản luật chuyên ngành khi trong văn bản luật chung đã có quy định”*¹⁸. Hiện tại, có hiện tượng các văn bản luật, pháp lệnh quy định lặp lại nhiều nội dung đã được đề cập trong các văn bản luật, pháp lệnh khác. Dễ nhận thấy nhất là các đạo luật về tổ chức nhà nước. Các đạo luật này thường có xu hướng nhắc lại các quy định của Hiến pháp. Trong số này, Luật Tổ chức

¹⁶ PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt, Một luật hay hai luật?, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 24 năm 2007.

¹⁷ TS. Nguyễn Minh Đoan, Chất lượng và nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 13 năm 2006.

¹⁸ ThS. Nguyễn Bá Chiến, Rà soát để hoàn thiện hệ thống pháp luật: Tình trạng thừa quy định pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 24 năm 2007.

Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, là những đạo luật trích dẫn lại khá nhiều các quy định của Hiến pháp.

Có thể thấy rằng, yếu tố quan trọng đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật là xử lý đúng mối quan hệ giữa luật chung là luật chuyên ngành. Về nguyên tắc, luật chung quy định những vấn đề chung, còn luật chuyên ngành quy định những vấn đề riêng, có tính đặc thù mà không cần quy định những vấn đề chung khi những vấn đề đó đã được quy định trong luật chung. Việc lặp lại quy định đã được đề cập trong luật chung dẫn tới tình trạng các luật chuyên ngành thừa những quy định không cần thiết, chính điều này làm cho hệ thống pháp luật của nước ta đã nhiều quy phạm lại càng nhiều hơn.

Một vấn đề quan trọng nữa là, không đơn thuần chỉ là thừa những quy định pháp luật không cần thiết mà thực tiễn cho thấy, nhiều trường hợp quy định thừa về cùng một vấn đề trong luật chuyên ngành và trong luật chung khác nhau, dẫn đến những hệ quả pháp lý khác nhau và tạo ra những khó khăn cho việc áp dụng pháp luật trong thực tiễn. Ví dụ điển hình trong trường hợp này là việc Luật Thương mại năm 2005, Bộ luật Hàng hải năm 2005 và Bộ luật Dân sự năm 2005 có những quy định khác nhau về cùng một vấn đề là về việc áp dụng pháp luật nước ngoài trong các quan hệ tư pháp quốc tế. Theo đó, Luật Thương mại (khoản 2 Điều 5) và Bộ luật Hàng hải (khoản 3 Điều 4) quy định pháp luật nước ngoài được áp dụng *nếu pháp luật nước ngoài đó không trái với các nguyên tắc của pháp luật Việt Nam*. Trong khi đó, Bộ luật Dân sự (khoản 3 Điều 759 và Điều 776) thì quy định pháp luật nước ngoài được áp dụng *nếu việc áp dụng hoặc hậu quả của việc áp dụng đó không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam*. Điểm đáng chú ý hơn là cả 3 đạo luật này cùng được ban hành tại một thời điểm là ngày 14 tháng 6 năm 2005, tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XI. Điều này cho thấy cần có sự chú trọng hơn nữa vào việc bảo đảm tính tổng thể của hệ thống pháp luật ở Việt Nam về nhiều khâu, nhiều công đoạn từ soạn thảo, thẩm định, thẩm tra cho đến việc xem xét thông qua và ban hành các đạo luật.

Thứ ba, Chương trình xây dựng luật chưa được quan tâm thiết kế đúng mức, kế hoạch xây dựng luật chưa theo sát thực tế, thường bị thay đổi và chưa đáp ứng được yêu cầu ban hành đủ về số lượng các văn bản

luật, pháp lệnh có chất lượng để điều chỉnh các quan hệ xã hội phong phú trong cuộc sống. Điều này cũng đã được chỉ ra trong Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI: *“Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh còn một số trường hợp chưa bám sát, thật sự phản ánh đúng nhu cầu của cuộc sống, tính dự báo không cao, tính khả thi, phù hợp với thực tế còn thấp nên đã dẫn đến một số quy định của luật, pháp lệnh khó đi vào cuộc sống, phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần, thậm chí có những quy định phải được sửa đổi, bổ sung sau một thời gian ban hành”*. Đáng chú ý là, trong tổng số các dự án luật được thông qua, số dự án luật sửa đổi, bổ sung chiếm tỷ lệ khá cao (hơn 44%), trong đó, các đạo luật thuộc lĩnh vực kinh tế do có sự chuyển đổi nhanh về cơ cấu nền kinh tế nên tỷ lệ sửa đổi các luật kinh tế cao hơn (gần 58% trên tổng số dự án thuộc lĩnh vực này)¹⁹.

Thứ tư, hoạt động thẩm tra dự án luật còn nhiều vướng mắc cần tiếp tục hoàn thiện như: chưa xây dựng được các tiêu chí làm căn cứ cho việc phân công cơ quan thẩm tra; chưa quy định rõ phương thức phối hợp thẩm tra nhất là về vị trí, vai trò của các Ủy ban chủ trì và Ủy ban phối hợp trong hoạt động phối hợp thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh; giá trị pháp lý của báo cáo thẩm tra của các ủy ban đối với các dự án luật, pháp lệnh chưa được quy định rõ trong các văn bản pháp luật. Điều này cũng đã được chỉ rõ trong báo cáo tổng kết hoạt động của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, theo đó, những quy định của pháp luật hiện hành về cách thức, trình tự, thủ tục, cơ chế để Ủy ban pháp luật [cũng như Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội] thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án trước khi trình thông qua còn thiếu, chưa cụ thể, chưa phân định rõ quyền hạn, nhiệm vụ của tập thể Ủy ban, thường trực Ủy ban. Sự phối hợp giữa các Ủy ban trong việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ này như việc mời tham gia thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật của các Ủy ban còn chưa thống nhất: có trường hợp mời Đại diện thường trực của Ủy ban, có trường hợp không mời hoặc mời nhưng đại diện ủy ban được mời cũng không đến được... Từ đó làm cho *“việc thực hiện nhiệm vụ đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh chưa tốt, vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập”*²⁰.

¹⁹ Kỷ yếu của Quốc hội khóa XI - Kỳ họp thứ mười một - Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002 – 2007).

²⁰ Báo cáo số 2010/UBPL11 ngày 28 tháng 11 năm 2006 của Ủy ban Pháp luật về tổng kết công tác của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI.

7.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật

Ưu điểm

Theo quy định của Hiến pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan có nhiệm vụ giải thích Hiến pháp, luật và pháp lệnh (Điều 91 Hiến pháp năm 1992). Trong thời gian vừa qua, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành hai nghị quyết để thực hiện chức năng này của mình. Đó là Nghị quyết số 1053/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 10 tháng 11 năm 2006 về việc giải thích khoản 6 Điều 19 của Luật Kiểm toán Nhà nước, và Nghị quyết số 746/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 28 tháng 01 năm 2005 về việc giải thích điểm c khoản 2 Điều 241 của Luật Thương mại. Việc ban hành hai nghị quyết này đã góp phần tạo nên cách hiểu thống nhất về một số nội dung của các văn bản luật, pháp lệnh, hạn chế sự không nhất quán trong quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật.

Tồn tại

Thực tế cho thấy mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng việc thực hiện chức năng giải thích pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn chỉ dừng ở mức hạn chế. Hoạt động giải thích pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội mới chỉ bước đầu được thực hiện với số lượng chưa nhiều, quy trình, thủ tục tiến hành còn chưa được quy định một cách cụ thể và thống nhất.

Trong khi đó, như đã phân tích ở trên, nhu cầu giải thích các văn bản Hiến pháp, luật, pháp lệnh trên thực tế không phải là nhỏ. Ví dụ gần đây nhất được dư luận quan tâm là cách hiểu về phạm vi các doanh nghiệp có thể áp dụng tỷ lệ đa số phiếu cần thiết 51% để thông qua quyết định của Hội đồng Thành viên, Đại hội đồng cổ đông tại Nghị quyết số 71/2006/QH11 của Quốc hội phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) của Việt Nam²¹. Do nội dung này không được quy định rõ ràng trong Nghị quyết nên có quan điểm cho rằng phạm vi áp dụng chỉ đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Ngược lại, có quan điểm lại cho rằng có thể được áp dụng đối với cả các doanh nghiệp trong nước. Rõ ràng, hoạt động giải thích pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa đáp ứng được nhu cầu của xã hội trong việc

²¹ Xem: Phan Huy Hồng, Nguyễn Thái Phúc, Về mối quan hệ giữa cam kết với WTO, Luật Doanh nghiệp và Nghị quyết 71/2006/QH11, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6 (122), tháng 5/2008.

có cách hiểu thống nhất về các nội dung của hệ thống pháp luật, bảo đảm việc thực hiện và áp dụng pháp luật thống nhất trên thực tế.

7.3. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Ưu điểm

Mặc dù chưa thiết lập được nhiều thiết chế độc lập nhằm đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật như Tòa án Hiến pháp hoặc Ủy ban Cải cách pháp luật, nhưng với các quy định về sự tham gia của Ủy ban Pháp luật trong hoạt động thẩm tra tất cả các dự án luật, pháp lệnh về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật... đã phần nào giúp cho việc thẩm tra, giám sát đảm bảo chất lượng, tính thống nhất của các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Thực tế cho thấy, riêng nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI vừa qua, trong điều kiện thời gian và nhân lực còn hạn chế, Ủy ban pháp luật đã tích cực tham gia với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra, chỉnh lý rất nhiều dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết. Số dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết do Ủy ban Pháp luật chủ trì thẩm tra là 27 dự án luật, 14 dự án pháp lệnh, 10 dự thảo nghị quyết, chiếm hơn 1/3 tổng số các văn bản luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành trong thời gian vừa qua²².

Tồn tại

Hiện tại, vẫn chưa có một thiết chế hữu hiệu nhằm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, hay nói cách khác là tính thống nhất của các văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Hiến pháp. Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, có một trong những chức năng cơ bản là giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước nhằm bảo vệ Hiến pháp và pháp luật. Nhưng *“bản thân Quốc hội lại chưa có ai giám sát để đảm bảo cho chính Quốc hội hoạt động hợp hiến, làm đúng, làm đủ các quy định của Hiến pháp”*²³. Trong khi đó, Quốc hội cũng như

²² Báo cáo số 2010/UBPL11 ngày 28 tháng 11 năm 2006 của Ủy ban Pháp luật về tổng kết công tác của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI.

²³ GS. TS. Trần Ngọc Đường, Bàn về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan tài phán hiến pháp ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10 năm 2007.

các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước đều là những thực thể sống và do đó, trong tổ chức và hoạt động cũng tiềm ẩn những sai sót nhất định.

7.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

Ưu điểm

Kể từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được tăng cường. Đặc biệt, trong năm 2005, lần đầu tiên Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tiến hành chuyên đề giám sát về hoạt động ban hành văn bản quy phạm và Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về kết quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao²⁴. Thông qua việc thực hiện chức năng giám sát này, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội đã đề nghị các chủ thể ban hành văn bản kịp thời sửa đổi, bổ sung những văn bản không còn phù hợp hoặc kịp thời ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết và thận trọng hơn trong việc ban hành văn bản hướng dẫn; đồng thời, đề ra những giải pháp thúc đẩy công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật đúng quy định của pháp luật đạt chất lượng cao, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống.

Tồn tại

Công tác giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn nhiều hạn chế, quy trình xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn rườm rà. Chưa hình thành nên một đầu mối, một cơ quan có cơ cấu độc lập để kiểm tra (giám sát) có tính chuyên sâu các văn bản pháp luật đề tự mình hoặc đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản sai trái. Với việc quy định phạm vi rộng các chủ thể có thẩm quyền đề nghị bãi bỏ văn bản sai trái như hiện nay vô hình chung chưa đem lại hiệu quả do chưa có cơ quan chủ quản, cơ quan chịu trách nhiệm chính và hoạt động chuyên sâu, chuyên trách về việc kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do các chủ thể có thẩm quyền ban hành.

²⁴ Nghị quyết số 55/2005/QH11 ngày 29/11/2005 của Quốc hội.

Một thực tế hiện nay trong hoạt động lập pháp là “*mặc dù có những chuyển biến đáng kể, tuy nhiên vẫn có những quy định trong một số luật, pháp lệnh lẽ ra có thể quy định cụ thể được nhưng lại quy định có tính nguyên tắc, phải có thêm văn bản hướng dẫn mới thực hiện được. Trong khi đó, nhiều văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh ban hành chậm, chưa đồng bộ, cá biệt còn chồng chéo*”²⁵. Như vậy, vấn đề đặt ra là quyền “*Giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước*” của Quốc hội theo quy định tại Điều 83 Hiến pháp 1992, ngoài việc “*Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội*” (Điều 7 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003), với nghĩa là giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền, thì có bao hàm nội dung giám sát, yêu cầu các chủ thể phải ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội hay không?. Bởi lẽ, với tình trạng “*luật ống*”, “*luật khung*”; “*pháp lệnh ống*”, “*pháp lệnh khung*” như hiện nay thì để bảo đảm tính thống nhất về hình thức, về nội dung và về cách hiểu, cách áp dụng các văn bản có tính chất “*khung*” này thì việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành để đảm bảo thống nhất cách hiểu, cách áp dụng đối với các điều khoản còn chưa cụ thể, chưa chi tiết là yêu cầu bắt buộc để có thể đưa văn bản “*khung*” đó vào cuộc sống. Tuy vậy, tinh thần chung của các văn bản quy phạm pháp luật quy định về hoạt động ban hành và hoạt động giám sát ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn chưa đề cập đến quyền này như một nội dung xem xét, giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước. Nếu các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản hướng dẫn thi hành “*luật khung*”, “*pháp lệnh khung*” mà không ban hành văn bản hướng dẫn thì rõ ràng đã tạo nên sự không thống nhất trong nội dung các quy định của “*luật khung*”, “*pháp lệnh khung*” trong thực tiễn áp dụng các văn bản này. Trong khi đó, thực tế cho thấy, “*việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành văn bản luật thường rất chậm, không tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục, thời gian và thậm chí, còn sai cả về nội dung cần quy định chi tiết*”²⁶.

²⁵ Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI.

²⁶ TS. Nguyễn Minh Đoan, Chất lượng và nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 13 năm 2006.

8. Nguyên nhân hạn chế vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

8.1. Quan niệm chưa hợp lý về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp

Trong bộ máy nhà nước Việt Nam, Quốc hội được ghi nhận là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp. Đây là quy định đã được các bản Hiến pháp 1959 (Điều 44), Hiến pháp 1980 (Điều 82) và Hiến pháp 1992 (Điều 83) ghi nhận. Quy định này hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc luật pháp phải do cơ quan đại diện của nhân dân bầu lên và có trách nhiệm với nhân dân²⁷.

Tuy nhiên, quy định về một Quốc hội duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp trong nhiều trường hợp đã được hiểu theo một nghĩa cứng nhắc là hoạt động lập pháp chỉ thuộc về trách nhiệm của Quốc hội. Đã có nhiều ý kiến cho rằng để thể hiện rõ vai trò là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, Quốc hội cần phải chủ động thực hiện toàn bộ các khâu của hoạt động lập pháp từ việc đặt ra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho đến việc trực tiếp soạn thảo và xem xét thông qua các văn bản luật, pháp lệnh. Khi thảo luận về hoạt động lập pháp của Quốc hội trong nhiệm kỳ khóa XI, một đại biểu Quốc hội đã kiến nghị: *“Quốc hội nên hạn chế việc giao cho bộ, ngành chủ quản soạn thảo các dự án luật có liên quan đến ngành mình, mà phát huy vai trò các cơ quan của Quốc hội”*²⁸. Gần đây hơn, trong quá trình cho ý kiến về Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một thành viên của Ủy ban Pháp luật đã đề xuất phương án chỉ nên thống nhất một đầu mối ban hành văn bản quy phạm pháp luật và phân định rõ ràng chức năng của các cơ quan nhà nước theo đó *“hành pháp chỉ là cơ quan áp dụng và thực thi Luật ... Lập pháp phải là chức năng duy nhất của Quốc hội”*²⁹.

²⁷ Xem: Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh, Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta, Đề tài nghiên cứu KX.04.04, 2005, tr. 28.

²⁸ Phát biểu của Đại biểu Trần Thị Hoa Ry, ĐBQH tỉnh Bạc Liêu tại Phiên họp ngày 23/03/2007, Biên bản gõ băng ghi âm, Trung tâm Tin học, Văn phòng Quốc hội, 2007.

²⁹ Xem Phạm Thúy, Văn bản quy phạm pháp luật - Anh là ai, Người đại biểu nhân dân, số 31/12/2007.

Điều này cũng được một số nhà nghiên cứu chia sẻ với ý tưởng chung cho rằng Quốc hội cần tập trung nhiều hơn vào việc lập và quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh ... Cần thành lập các cơ cấu thích hợp của Quốc hội như ban soạn thảo, Ủy ban thẩm tra để *trực tiếp soạn thảo* và thẩm tra các dự án luật, tránh tình trạng giao cho nhiều cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo Dự án luật như hiện nay³⁰.

Thực tế hoạt động lập pháp cũng cho thấy đã có những nỗ lực để thực hiện điều này. Trong thời gian vừa qua, một số ủy ban của Quốc hội đã chủ động đứng ra trực tiếp soạn thảo các văn bản luật để trình Quốc hội xem xét, thông qua³¹. Một số thiết chế phục vụ cho mục tiêu Quốc hội trở nên chủ động trong việc soạn thảo và chỉnh lý các dự thảo văn bản luật, pháp lệnh cũng đã được thiết lập³².

Hơn thế nữa, khi xem xét sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào năm 2002, Quốc hội đã quyết định trong quy trình xem xét, thông qua dự án luật tại giai đoạn Quốc hội, sau khi dự án luật được Chính phủ hoặc các cơ quan soạn thảo khác trình ra Quốc hội tại giai đoạn xem xét thứ nhất thì dự luật được xem là thuộc thẩm quyền xem xét và chỉnh lý của Quốc hội dưới sự chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các cơ quan soạn thảo ít có cơ hội để giải trình thêm tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội về các chính sách pháp luật trong các bản dự thảo ban đầu của mình³³.

³⁰ Xem: Bùi Xuân Đức, Về vị trí, vai trò của Quốc hội trong cơ chế quyền lực nhà nước đổi mới trong Văn phòng Quốc hội, Kỷ yếu Hội thảo: Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2001, tr. 316.

³¹ Đã có hai văn bản luật được Quốc hội thông qua do các Ủy ban của Quốc hội trực tiếp soạn thảo là: Luật giao dịch điện tử của Ủy ban Khoa học và công nghệ và Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình của Ủy ban các vấn đề xã hội.

³² Vào đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thành lập ba cơ quan chuyên môn trong đó có Ban Công tác lập pháp của Quốc hội được thành lập vào năm 2003 với chức năng giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về công tác xây dựng pháp luật (Nghị quyết 369/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17/03/2003).

³³ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996.

Hậu quả của cách hiểu vai trò của Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp như vậy là tình trạng một số cơ quan soạn thảo không hoàn toàn “*mặn mả*” với việc soạn thảo các văn bản luật được “*phân công*” theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ³⁴. Đã có những trường hợp một số bộ của Chính phủ khi được giao soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh đã thực hiện một cách sơ sài với tâm lý ỷ lại vào hoạt động chính lý, cho ý kiến của Quốc hội để hoàn thiện dự thảo ở giai đoạn xem xét tại Quốc hội. Thậm chí, trong phiên thảo luận tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI vào tháng 3 năm 2007, cũng đã có nhiều ý kiến từ phía Chính phủ cho rằng Quốc hội cần phải tích cực soạn luật hơn nữa chứ không nên đặt gánh nặng lập pháp lên vai Chính phủ để Chính phủ tập trung vào việc điều hành, triển khai thực thi các chính sách của nhà nước trên thực tế³⁵. Chính vì vậy, chất lượng soạn thảo các dự án luật cũng đang là một tồn tại lớn đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội nói chung. Trong quá trình thảo luận ở Quốc hội, đã có rất nhiều ý kiến nhận xét các ban soạn thảo các dự án luật chưa hoàn thành trách nhiệm của mình. Theo Đại biểu Nguyễn Thị Sáu: “các ban soạn thảo thực sự chưa phát huy đúng vai trò là người chịu trách nhiệm chính về chất lượng và tiến độ xây dựng các dự thảo luật³⁶. Điều này đã đẩy các cơ quan của Quốc hội thực sự phải tham gia nhiều hơn vào công việc soạn thảo dự án luật. Một thành viên của Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường khóa XI đã cho biết có một dự án luật thuộc Ủy ban ông thẩm tra được chuẩn bị một cách hết sức sơ sài đến mức quá trình chính lý dự án tại Ủy ban đã phải sửa đổi hơn 70% nội dung của dự thảo³⁷.”

³⁴ Để thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, hàng năm Ủy ban Thường vụ Quốc hội thường ra một nghị quyết để phân công việc soạn thảo các dự án luật cho các chủ thể có quyền trình văn bản luật, pháp lệnh để Quốc hội xem xét, thông qua.

³⁵ Xem thêm: Hoàng Minh Hiếu, Ai soạn luật và câu chuyện động lực lập pháp, Thời báo Kinh tế Sài Gòn

³⁶ Bản tập hợp ý kiến thảo luận tại hội trường, phiên họp ngày 23/11/2005 về tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

³⁷ Phát biểu của ĐBQH Nghiêm Vũ Khải về dự án Luật Bảo vệ môi trường tại Tọa đàm về việc đánh giá tác động của Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đối với tổ chức và hoạt động của Quốc hội, (Trung tâm TT-TV-NCKH, 6/2006).

Sự chuẩn bị sơ sài trong quá trình soạn thảo đã dẫn đến hiện tượng việc soạn thảo không đảm bảo đúng một số nguyên tắc soạn thảo cơ bản làm cho nhiều quy định của các dự thảo văn bản luật, pháp lệnh không đảm bảo tính thống nhất với nhau cũng như với các quy định của pháp luật hiện hành. Một điển hình dễ nhận thấy nhất là theo nguyên tắc của việc soạn thảo được quy định tại Điều 9 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 thì khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan ban hành văn bản phải xác định rõ trong văn bản đó danh mục các điều, khoản, điểm và các văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành mà nay trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới; nhưng trên thực tế phần lớn các văn bản luật, pháp lệnh được ban hành trong thời gian vừa qua không thực hiện được nguyên tắc này. Đây là nguyên nhân làm cho một số quy định pháp luật, dù không thống nhất với một số quy định của văn bản ra sau, nhưng vẫn không được sửa đổi, bổ sung kịp thời. Ví dụ như việc sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội thời gian qua đã dẫn đến việc thay đổi một số tên gọi của hệ thống ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, sau khi Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội được thông qua thì một số văn bản luật, pháp lệnh vẫn duy trì tên gọi cũ của các Ủy ban này do chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời³⁸.

Cũng từ quan niệm Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, các thiết chế bên trong của Quốc hội cũng được chú tâm thiết kế để giải quyết phần lớn các nội dung liên quan đến lập pháp như giải thích pháp luật, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Hiện tại, theo quy định của Hiến pháp 1992, việc giải thích pháp luật thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khoản 3 Điều 91 Hiến pháp năm 1992). Quốc hội cũng được quy định có thẩm quyền giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 84 Hiến pháp năm 1992, Điều 7 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội).

Giải thích pháp luật và giám sát văn bản quy phạm pháp luật là những hoạt động có ý nghĩa rất lớn trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, mang tính hỗ trợ cho hoạt động thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội trước khi dự án luật, pháp lệnh được thông qua. Trong khi hoạt động thẩm tra các dự án

³⁸ Chẳng hạn như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kiểm toán nhà nước.

luật, pháp lệnh có thể kiểm soát tính thống nhất của hệ thống pháp luật với tính chất “tiền kiểm” thì các hoạt động giải thích pháp luật và giám sát văn bản quy phạm pháp luật mang tính “hậu kiểm” sau khi dự án luật, pháp lệnh đã được thông qua. Chẳng hạn, việc giải thích Điều 19 của Luật Kiểm toán nhà nước đã làm rõ hơn khái niệm “Quyết định, chỉ thị” trong văn bản này, đảm bảo tính thống nhất về cách hiểu giữa luật này với các văn bản luật khác³⁹. Hoặc việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật đã phát hiện ra rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành không có tính thống nhất với văn bản do cơ quan cấp trên ban hành⁴⁰.

Tuy nhiên, những nội dung hoạt động này thường mang tính kỹ thuật với bản chất là một hoạt động pháp lý và được thực hiện theo quy trình pháp lý. Trong khi đó, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội là cơ quan chính trị, hoạt động theo quy trình chính trị nên việc thực hiện những chức năng này sẽ gặp nhiều khó khăn. Trước hết, nhu cầu để giải thích pháp luật cũng như phát hiện ra những văn bản không có tính thống nhất với các văn bản còn lại thường chỉ xuất hiện trong quá trình thực thi, áp dụng các văn bản này trên thực tế⁴¹. Hơn thế nữa, Quốc hội với tính chất là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, thời gian làm việc có giới hạn nên khó có thể đảm đương được các công việc này, nhất là đối với công việc giám sát các văn bản quy phạm pháp luật. “Với hàng trăm nghị định, thông tư, hướng dẫn được ban hành mỗi tháng, Quốc hội không thể giám sát từng tiểu tiết của công tác làm văn bản pháp quy”⁴².

Trên thực tế, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội cũng thực hiện các chức năng một cách rất hạn chế. Cho đến nay, Ủy ban Thường vụ

³⁹ Xem Nghị quyết số 1053/2006/QH11 ngày 10/11/2006 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích khoản 6 Điều 19 của Luật Kiểm toán nhà nước.

⁴⁰ Theo kết quả giám sát chuyên đề của Quốc hội năm 2005 về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì có ít nhất 22 văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với văn bản do cơ quan cấp trên ban hành.

⁴¹ Xem thêm: Nguyễn Sĩ Dũng, Một số thách thức về khái niệm liên quan đến giải thích pháp luật ở Việt Nam, Hội thảo giải thích pháp luật, Văn phòng Quốc hội, 02/2008.

⁴² Xem Nguyễn Sĩ Dũng, Giám sát của Quốc hội: Những điểm tương đồng và khác biệt về khái niệm, Kỷ yếu hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2004, tr. 32.

Quốc hội mới chỉ thực hiện thẩm quyền giải thích pháp luật hai lần⁴³. Còn việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới được Quốc hội thực hiện theo hình thức giám sát chuyên đề lần đầu tiên vào năm 2005. Nhận xét về hoạt động này, Quốc hội cũng đã nghiêm túc nhận định “Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội chưa quan tâm đúng mức đến hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực do mình phụ trách” dẫn đến thực trạng “một số văn bản có nội dung còn thiếu chi tiết, chưa phù hợp với quy định của luật, pháp lệnh, nghị quyết hoặc còn chồng chéo, mâu thuẫn”⁴⁴.

8.2. Quy trình lập pháp chưa hợp lý

8.2.1. Thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các công đoạn của quy trình lập pháp

Trước hết, sự thiếu thống nhất trong quá trình lập pháp nói chung và sản phẩm của quá trình đó là hệ thống các văn bản pháp luật nói riêng xuất phát từ nguyên nhân là ở nước ta công đoạn làm luật ở Quốc hội vẫn bị cắt khúc ra khỏi một quy trình lập pháp chung, tổng thể, trong đó có cả công đoạn ở Chính phủ, thiếu sự phối hợp hiệu quả, chặt chẽ giữa Chính phủ và Quốc hội trong quá trình xây dựng pháp luật⁴⁵. Mỗi khi nhắc đến thuật ngữ “lập pháp”, hầu như chúng ta chỉ nghĩ đến các hoạt động ở Quốc hội. Do đó, một trong những hạn chế lớn nhất trong việc tổ chức thực hiện hoạt động lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI là việc lúng túng trong phân định và thực thi trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động lập pháp⁴⁶. Thời gian qua đã và đang xuất hiện một số biểu hiện sau:

Một mặt, việc thực hiện quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp trên thực tế đã khiến cho cơ quan trình dự án sau khi đã trình dự án

⁴³ Khoản 6 Điều 19 của Luật Kiểm toán nhà nước năm 2006 và điểm c, khoản 2, Điều 241 của Luật thương mại năm 2005.

⁴⁴ Nghị quyết số 55/2005/QH11 về kết quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

⁴⁵ Phạm Tuấn Khải, Mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, trang tin điện tử xây dựng pháp luật, www.chinhphu.vn, truy cập ngày 27/2/2008.

⁴⁶ Nguyễn Quang Minh, Hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11/2006.

ra Quốc hội tại kỳ họp lần thứ nhất dường như ở tình trạng “hết trách nhiệm”, dự án luật đã “tuột khỏi tay” sang phía các cơ quan của Quốc hội. Sau khi Quốc hội đã xem xét, cho ý kiến tại kỳ họp thứ nhất, vai trò của Chính phủ (với tư cách là cơ quan trình hầu hết các dự án luật) là không rõ. Trong giai đoạn này, hầu như chỉ có sự tham gia của chuyên viên giúp việc các ban soạn thảo dự án luật vào việc hoàn thiện dự án luật (nếu có đề nghị từ phía các cơ quan hữu quan của Quốc hội).

Ban công tác lập pháp⁴⁷ có nhiều thẩm quyền quan trọng trong quy trình lập pháp⁴⁸. Với thẩm quyền “chủ trì trong việc phối hợp” với các cơ quan thẩm tra, với cơ quan trình dự án, cơ quan này có thể đóng vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật trong rất nhiều hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, do địa vị pháp lý cũng như do tổ chức bộ máy và nhân sự của cơ quan này dường như còn chưa đáp ứng được yêu cầu của việc thực thi các thẩm quyền đó nên cũng gây ra những lúng túng, vướng mắc trong quan hệ phân công, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan trong hoạt động lập pháp.

Hơn nữa, vì quan niệm về tổ chức hoạt động lập pháp cắt khúc, việc xây dựng pháp luật đang đi theo một quy trình lập pháp chưa hợp lý, bắt đầu từ lập chương trình xây dựng pháp luật ở Quốc hội, mà lại không phải từ việc phân tích các tác động tiềm năng của một đạo luật đối với xã hội, do các cơ quan bên Chính phủ phải thực hiện. Xuất phát từ cách thức tổ chức này, chúng ta vẫn đề lọt nhiều đạo luật có chất lượng kém ra Quốc hội, mà một trong những biểu hiện là tính thiếu thống nhất của luật.

8.2.2. Thiếu định hướng chung trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Theo các quy định pháp luật hiện hành ở nước ta thì Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có ý nghĩa rất quan trọng đối với hoạt động lập pháp, là nền tảng pháp lý để lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực cho hoạt động lập pháp của Quốc hội. Việc xem xét, đưa một dự án vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là bước đầu tiên, có ý nghĩa quyết định để khởi

⁴⁷ Hiện tại, Ban Công tác lập pháp đã bị giải tán và phần lớn các chức năng của cơ quan này được chuyển sang cho Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

⁴⁸ Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH11 năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

động tiến trình soạn thảo và xem xét, thẩm tra, thông qua dự án đó. Với ý nghĩa đó, chỉ có các dự án được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì mới được Quốc hội tiến hành xem xét, thông qua.

Thế nhưng, tính không thống nhất về mặt nội dung của các dự án luật, pháp lệnh có cơ sở từ chính những thiếu sót trong việc lập chương trình và thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; việc lập chương trình xây dựng pháp luật còn gây ra sự thiếu thống nhất trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Sở dĩ như vậy vì do việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thường dựa trên các đề xuất phân tán của các bộ ngành, chưa dựa trên những cơ sở khoa học có tính định hướng rõ ràng nên trên thực tế, các chủ thể có quyền đề xuất các dự án vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thường cố gắng đưa tên của dự án vào Chương trình để cho kịp với kỳ hạn xây dựng chương trình mặc dù chưa có đủ các tài liệu định hướng, lập luận kèm theo cho dự án của mình. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa X đã nhận xét: “Một số cơ quan trình dự án chỉ mới chú ý đến yêu cầu lập pháp của ngành mình [mà] chưa tổng kết đầy đủ thực tiễn để thông tin tới đại biểu Quốc hội, chưa tính hết khả năng chuẩn bị dự án và việc triển khai thực hiện trong thực tế”⁴⁹. Trong phiên thảo luận về công tác lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa X, Đại biểu Vũ Mạnh Kha cũng đã nhận xét: “Chương trình [xây dựng luật, pháp lệnh] được xây dựng theo ý muốn mà không căn cứ vào khả năng xây dựng luật của các đơn vị được giao”⁵⁰.

Chính vì lý do này đã tạo ra tâm lý muốn có Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đồ sộ nhưng không tính đến tính khả thi của Chương trình cũng như sự thống nhất giữa các dự án luật được đưa vào Chương trình. Các bộ, ngành đều mong muốn có luật, pháp lệnh để quản lý bằng pháp luật các lĩnh vực thuộc phạm vi trách nhiệm của mình nhưng lại không có sự kết nối, định hướng chung trong quá trình soạn thảo đối với các văn bản có sự liên quan với nhau. Do thiếu sự rà soát cẩn thận và phân công chức năng, nhiệm vụ cụ thể với những trách nhiệm rõ ràng khi lập chương trình, nội dung một số đạo luật, pháp lệnh còn ẩn chứa quy phạm trùng

⁴⁹ Văn phòng Quốc hội, Kỷ yếu Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa X, tài liệu lưu hành nội bộ, 2002, tr. 5.

⁵⁰ Biên bản tập hợp các ý kiến thảo luận tại Hội trường ngày 20-3-2002.

lập, chồng chéo, thậm chí trái ngược nhau⁵¹. Ví dụ, pháp luật về hợp đồng ở nước ta trong một thời gian dài không có sự thống nhất và bị xé lẻ trong ba văn bản là Luật Thương mại năm 1997, Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế năm 1989 và Bộ luật Dân sự năm 1995. Do đó, việc thực thi trong thực tế gặp rất nhiều khó khăn. Hoặc mặc dù cho đến nay đã có khá nhiều văn bản pháp lý chứa đựng một số nội dung liên quan đến bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, nhưng còn rời rạc (đôi khi chồng chéo, phủ định nhau), chưa có sự gắn kết thành một hệ thống đồng bộ điều chỉnh các yếu tố về người tiêu dùng và quyền lợi người tiêu dùng. Một ví dụ điển hình được thảo luận nhiều trong thời gian qua (trước khi Quốc hội ban hành Luật số 34/2009/QH12 sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai và Luật số 38/2009/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản) là sự thiếu thống nhất giữa Luật Nhà ở và Luật Đất đai trong việc cấp giấy quản lý quyền sử dụng đất. Trong khi Bộ Xây dựng đề xuất cấp giấy “hồng” thì Bộ Tài nguyên và Môi trường lại đề xuất cấp giấy “đỏ” với những điểm khác nhau nhất định để chứng nhận quyền sử dụng đất của người dân gây ra sự thiếu thống nhất trong các quy phạm pháp luật và gây khó khăn cho người dân trong quá trình thực hiện⁵².

Hơn thế nữa, do thiếu căn cứ khoa học nên việc sắp xếp thứ tự ưu tiên trong các Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn chưa rõ và chưa có tính thuyết phục cao. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa X đã kết luận: *“việc xem xét, lựa chọn, sắp xếp thứ tự ưu tiên một số dự án để đưa vào Chương trình chưa hợp lý, sát thực”*⁵³.

Tình trạng này đã dẫn đến việc một số văn bản luật mang tính “*khung*” lại được xây dựng sau các đạo luật mang tính “*chi tiết*”, hoặc các đạo luật chi tiết có liên quan chặt chẽ với nhau lại được xem xét ở những thời điểm khác nhau làm cho tình trạng thiếu thống nhất giữa các quy định của các đạo luật này dễ xảy ra. Chẳng hạn, các đại biểu Quốc hội chắc chắn sẽ lúng túng khi thảo luận về các quy định về trách nhiệm của công

⁵¹ Văn phòng Quốc hội, Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội, 2004; Hoàng Văn Tú, Đánh giá chất lượng dự án luật, pháp lệnh hiện nay, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6/2006.

⁵² Xem thêm: Tuyết Nhung, Sẽ hợp nhất giấy hồng và giấy đỏ, Thanh niên, số 19/12/2007.

⁵³ Văn phòng Quốc hội, Tlđđ.

chức trong Luật Công vụ khi chưa rõ định hướng soạn thảo của Luật Bồi thường nhà nước sẽ như thế nào⁵⁴.

8.2.3. Tình trạng phân mảnh, thiếu liên kết trong hoạt động soạn thảo

Sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thông qua, công việc tiếp theo là Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiến hành phân công cho các chủ thể có quyền trình dự án luật để tiến hành soạn thảo. Thông thường, các dự án luật, pháp lệnh chủ yếu do Chính phủ soạn thảo⁵⁵. Đây cũng là điều phù hợp với thông lệ ở nhiều cơ quan lập pháp khác trên thế giới do Chính phủ là cơ quan sát sao nhất với cuộc sống, hiểu được các nhu cầu lập pháp của cuộc sống cũng như là cơ quan có năng lực tốt nhất để tiến hành soạn thảo.

Quá trình soạn thảo các dự án luật tại Chính phủ thường được phân công cho các bộ, ngành phụ trách các lĩnh vực tương ứng. Tuy nhiên, điều đáng nói là quá trình soạn thảo ở các bộ, ngành còn mang tính phân mảnh, khép kín mặc dù trong thành phần các ban soạn thảo đã được tính đến có sự tham gia của nhiều thành phần đến từ các cơ quan khác nhau. Việc phối hợp giữa các bộ, ngành của chính phủ trong việc soạn thảo các dự án luật còn nhiều hạn chế. Rất nhiều dự án luật bao hàm trong đó nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước và đòi hỏi phải có sự tham gia soạn thảo của nhiều bộ, ngành khác nhau. Song thực tế làm luật thời gian qua cho thấy, chịu trách nhiệm chủ yếu vẫn là bộ chủ trì soạn thảo, vai trò của các bộ, ngành hữu quan là khá mờ nhạt và vai trò điều phối chung của Chính phủ đối với việc chuẩn bị dự án luật chưa được thể hiện rõ ràng. Do vậy, trong nhiều trường hợp, các văn bản luật có liên quan đến nhau nhưng lại không có tính liên thông trong quá trình soạn thảo, dẫn đến tình trạng không thống nhất về mặt nội dung mà trường hợp giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở được đề cập ở trên là một ví dụ điển hình.

⁵⁴ Theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của nhiệm kỳ khóa XII, Dự án Luật Công vụ sẽ được xem xét, thông qua trước dự án Luật Bồi thường nhà nước.

⁵⁵ Theo thống kê thì trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, có đến 87,8% dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo. Xem: Hoàng Minh Hiếu, Trần Thị Ninh, Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, Trung tâm TT-TV-NCKH, Chuyên đề nghiên cứu, 2008.

Hơn thế nữa, thực trạng các bộ, ngành thường soạn thảo các văn bản luật, pháp lệnh nhằm đảm bảo lợi ích riêng của mình trong nhiều trường hợp cũng làm cho các nội dung mang tính “*nhảy cẫ*” liên quan đến lợi ích của nhiều bộ, ngành khác nhau không có tính thống nhất với nhau. Chẳng hạn, trước đây đã có trường hợp xảy ra cuộc tranh luận khá sôi nổi giữa Bộ Thương mại (nay là Bộ Công thương) và Bộ Văn hóa Thông tin liên quan đến nội dung về khoảng “*chồng lấn*” về quảng cáo thương mại của Bộ luật Thương mại (do Bộ Thương mại - nay là Bộ Công thương soạn thảo) và Pháp lệnh Quảng cáo (do Bộ Văn hóa Thông tin soạn thảo)⁵⁶.

Trong khi đó, vai trò của Chính phủ trong việc xây dựng chính sách pháp luật thống nhất cho các dự án luật mình chuẩn bị cũng chưa được chú trọng. Bộ Tư pháp được giao nhiệm vụ thẩm định về các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ trong đó có nội dung về “*sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật*”⁵⁷. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà trong đó nguyên nhân nổi bật nhất là Bộ Tư pháp chưa có đủ các cán bộ thẩm định được đào tạo sâu về các chuyên ngành liên quan của các dự án luật nên hoạt động thẩm định của Bộ Tư pháp còn chậm, chưa thể hiện hết “*quyền lực*” trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật⁵⁸. Hơn thế nữa, Chính phủ, với tư cách là một tập thể của các bộ trưởng cũng chưa dành nhiều thời gian để xem xét các chính sách pháp luật trong các dự án luật, pháp lệnh do mình soạn thảo. Hiện nay, các phiên họp Chính phủ thường chỉ diễn ra trong hai đến ba ngày mỗi tháng và việc xem xét chính sách trong các dự án luật cũng chỉ là một phần nhỏ trong tổng số các công việc khổng lồ mà Chính phủ cần phải thảo luận tại mỗi phiên họp. Chính vì vậy, ngay giữa các bộ trưởng cũng chưa có sự thống nhất về nội dung các chính sách của các dự án luật. Đã có không ít trường hợp các bộ trưởng có ý kiến khác nhau, thậm chí là gay gắt với nhau, về các quan điểm khác nhau về các dự án luật. Hẳn những ai theo dõi nhiều Kỳ họp của Quốc hội chưa quên những tranh luận gay gắt giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Xây

⁵⁶ Có thể tham khảo thêm: Hồng Thoan, Quảng cáo điện tử ... lơ lửng, Thời báo kinh tế Việt Nam, số 28/09/2006.

⁵⁷ Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

⁵⁸ Xem Minh Lý, Thẩm định các văn bản pháp luật: Bộ Tư pháp chưa thể hiện hết “*quyền lực*”, *Đời sống và Pháp luật*, thứ Năm, 27/12/2007.

dựng về quyền trao sổ đỏ, sổ hồng khi Quốc hội thảo luận về dự án Luật Đất đai. Hay những xung đột giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo với Bộ Lao động Thương binh và Xã hội xem bộ nào giành quyền làm cơ quan quản lý nhà nước về dạy nghề khi Quốc hội thảo luận về dự án Luật Dạy nghề⁵⁹.

Hộp 1: Quá trình soạn thảo và những điểm thiếu tính thống nhất của Luật Nhà ở

Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI, tháng 3 năm 2004, Bộ trưởng Bộ Xây dựng đã thành lập Ban soạn thảo Luật Nhà ở với nhiệm vụ: tổ chức, chỉ đạo việc nghiên cứu, khảo sát, thu thập tài liệu xây dựng Dự án Luật Nhà ở; thành lập và trực tiếp chỉ đạo Tổ biên tập Dự án Luật Nhà ở gồm các chuyên gia của Bộ Xây dựng và các Bộ, Ngành có đại diện tham gia Ban soạn thảo. Sau một năm soạn thảo, Dự án Luật Nhà ở đã được trình ra Quốc hội tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XI và đã được thông qua tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI năm 2005.

Luật Nhà ở được xác định là bộ luật quan trọng, có nhiều điều khoản liên quan mật thiết đến những lĩnh vực quản lý khá nhạy cảm của đời sống xã hội như đất đai, quy hoạch- kiến trúc đô thị, thị trường bất động sản... Tuy nhiên, trong quá trình soạn thảo, dự án Luật này không được tổ chức lấy ý kiến nhân dân một cách chính thức. Quá trình soạn thảo cũng cho thấy sự kết hợp giữa các bộ có liên quan đến vấn đề này cũng không được chặt chẽ mà bằng chứng là việc tại các phiên họp cho ý kiến về dự án luật này của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đại diện của Bộ Tài nguyên và Môi trường vẫn có những quan điểm khác biệt so với quan điểm chính thức của Bộ Xây dựng đối với vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở.

Kết quả cho thấy, cho đến nay, Luật Nhà ở là một trong những luật có nhiều điểm thiếu thống nhất với các văn bản luật, pháp lệnh khác. Chẳng hạn, sự thiếu thống nhất giữa Luật Nhà ở và Luật Đất đai về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giữa Luật nhà ở và Bộ luật Dân sự về thời điểm chuyển quyền sở hữu; giữa Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản về thời điểm đặt cọc tiền mua nhà.

⁵⁹ Xem Yên Khánh, Riêng - Chung, Người đại biểu nhân dân, số ngày 13/2/2008.

Một hệ quả khác của tình trạng phân mảnh, thiếu liên kết giữa các bộ, ngành trong hoạt động soạn thảo là quan niệm một dự án luật thường được xem là của một bộ, một ngành riêng biệt. Chẳng hạn, Luật Giáo dục là của Bộ giáo dục và đào tạo, Luật Nhà ở là của Bộ Xây dựng v.v. Khi các cơ quan này chưa đệ trình sáng kiến để sửa đổi, bổ sung thì Quốc hội chưa thể tiến hành sửa đổi, bổ sung các quy định trong các đạo luật đó. Chính vì vậy, khi Quốc hội xem xét, thông qua một dự án luật này nếu phát hiện có sự mâu thuẫn, không thống nhất của các văn bản luật khác thì không thể sửa đổi trực tiếp luôn các văn bản liên quan⁶⁰. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến tình trạng vẫn tồn tại những quy định thiếu thống nhất của các văn bản pháp luật hiện hành so với các văn bản pháp luật mới được ban hành. Rõ nhất trong vấn đề này là các quy định về việc xử lý vi phạm hành chính. Trong khi một loạt các văn bản như Luật Cảnh tranh, Luật Phá sản doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, Luật Chứng khoán, Luật Sở hữu trí tuệ v...v đã có những quy định mới về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của một số chức danh mới thì Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính vẫn chưa có sự sửa đổi tương ứng⁶¹.

Cuối cùng, một thực tế ảnh hưởng không nhỏ đến tính thống nhất của các văn bản pháp luật là tình trạng soạn thảo không theo một kỹ thuật thống nhất giữa các bộ, ngành. Theo cơ chế hiện tại, việc soạn thảo các dự án luật thường được giao cho các Tổ biên tập mà thực chất có thành phần chủ yếu là các chuyên viên của các bộ phận pháp chế của các bộ, ngành chịu trách nhiệm chính trong việc soạn thảo dự án luật. Quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh thường không được tiến hành theo một quy chuẩn mẫu nhất định, dẫn đến sự thiếu tính thống nhất giữa cách thức thể hiện các điều khoản pháp luật giữa các văn bản do các bộ, ngành khác nhau soạn thảo⁶².

8.2.4. Phương thức thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật chưa đảm bảo tính tổng thể

⁶⁰ Mặc dù pháp luật hiện hành không cản trở điều này - xem phần phân tích phía sau.

⁶¹ Xem Tờ trình số 01/Ttr-CP ngày 18/01/2008 của Chính phủ về Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính.

⁶² Xem: Văn phòng Quốc hội, Nâng cao và hoàn thiện kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh, Đề tài khoa học cấp bộ, 2003.

Hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội còn những hạn chế có thể làm suy giảm vai trò bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp luật. Nhất là hoạt động thẩm tra còn hình thức, “*nề nang, xuê xoa*”⁶³. Tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XII, đại biểu Nguyễn Hồng Sơn lưu ý, trong khi bộ phận xây dựng luật chưa chuẩn bị chu đáo, bộ phận thẩm tra lại nề nang nên cứ đưa hai dự luật ra thảo luận, mất rất nhiều thời gian⁶⁴. Cũng tại kỳ họp này, đại biểu Nguyễn Tiến Dinh thẳng thắn: “*Có rất nhiều luật hiện mâu thuẫn nhau, như Luật Đất đai và Luật Nhà ở. Điều đó thể hiện quy trình làm luật còn khép kín, bộ nào soạn thì chỉ biết luật của mình, cơ quan phản biện (Ủy ban Thẩm tra) cũng không ra đến các luật khác*”. Trong khi đó, đáng ra đây phải là một khâu chốt chặn không để lọt những văn bản chưa đạt yêu cầu.

Một nguyên nhân khác có thể khiến cho các cơ quan của Quốc hội để lọt các văn bản, quy định mâu thuẫn với nhau là thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan đó. Theo quy định hiện hành thì đối với các dự án luật, pháp lệnh có liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau thì một ủy ban sẽ được giao chủ trì thẩm tra và ủy ban này phải có trách nhiệm tổ chức phiên họp liên tịch để tiến hành thẩm tra⁶⁵. Tuy nhiên, do các quy định hiện tại về phương thức hoạt động của Quốc hội chưa quy định rõ hình thức tổ chức hội nghị liên tịch nên các hội nghị liên tịch thường chỉ có sự có mặt của một thành viên của Ủy ban có liên quan (thậm chí có trường hợp là một chuyên viên của vụ giúp việc) và phát biểu với tư cách cá nhân. Những phát biểu này không được xem là ý kiến chung của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban phối hợp thẩm tra và thậm chí trong nhiều trường hợp còn mang tính sơ sài, thiếu sự nghiên cứu tài liệu kỹ càng⁶⁶. Sự thiếu phối hợp này đã làm hạn chế vai trò của các Ủy ban hữu quan trong việc rà soát, phát hiện sự thiếu tính thống nhất giữa các dự án luật, pháp lệnh đang

⁶³ “Nề nang, xuê xoa” là từ của ông Vũ Đức Khiển, nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật khóa IX-XI thường hay dùng trong các bài viết, hội thảo về hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

⁶⁴ VietNamNet, 16/11/2007, Đại biểu đề xuất cải tiến quy trình làm luật.

⁶⁵ Điều 44, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

⁶⁶ Xem thêm: Phan Trung Lý, Mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, Kỷ yếu Hội thảo về công tác điều hòa, phối hợp hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2005.

được xem xét, thông qua với các quy định pháp luật thuộc lĩnh vực mà ủy ban mình đang phụ trách.

Trong khi đó, do cách thức tổ chức hệ thống các Ủy ban của Quốc hội chưa rõ ràng nên các dự án luật thường được giao cho một số ít Ủy ban của Quốc hội tham gia thẩm tra, còn số Ủy ban còn lại thường tham gia vào hoạt động lập pháp dưới hình thức phối hợp thẩm tra. Riêng trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, chủ yếu các dự án luật được giao cho các Ủy ban như Ủy ban Pháp luật (36,6%), Ủy ban Kinh tế và Ngân sách (29,4%), Ủy ban các vấn đề xã hội (16,9%), Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường (16%)⁶⁷. Điều này đã làm cho quá trình thẩm tra các dự án luật thiếu tính toàn diện, dẫn đến việc rà soát, kiểm tra về tính thống nhất của hệ thống pháp luật trở nên hạn chế hơn.

8.2.5. Ủy ban Pháp luật chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Hoạt động thẩm tra nhằm đảm bảo tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh của Ủy ban Pháp luật hiệu quả chưa cao⁶⁸. Theo quy định của pháp luật hiện hành, thì Ủy ban Pháp luật có trách nhiệm “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua”⁶⁹. Điều này có nghĩa là Ủy ban Pháp luật phải có trách nhiệm tham gia thẩm tra để kiểm tra tính thống nhất của tất cả các dự án luật, pháp lệnh kể cả các dự án luật, pháp lệnh không thuộc phạm vi mình chủ trì thẩm tra trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua⁷⁰. Đây là một nội dung công việc rất lớn, đòi hỏi sự đầu tư cả về tri thức cũng như thời gian của cơ quan được giao nhiệm vụ.

⁶⁷ Theo: Trung tâm TT-TV-NCKH, Các Ủy ban của Quốc hội trong lĩnh vực kinh tế và tài chính, ngân sách: Kinh nghiệm của các nước và kiến nghị đối với Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu so sánh, 2007.

⁶⁸ Xem Nguyễn Văn Thuận, Thực trạng bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật của các văn bản quy phạm pháp luật, Tài liệu Hội thảo về Cơ chế bảo hiến ở Việt Nam do Ban Công tác lập pháp và Dự án SIDA tổ chức tại Thành phố Vinh tháng 3/2005.

⁶⁹ Điều 27, Luật Tổ chức Quốc hội.

⁷⁰ Xem Điều 46, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

Tuy nhiên, do chưa có cách thức tổ chức công việc hợp lý nên việc thực hiện chức năng này của Ủy ban Pháp luật còn rất nhiều hạn chế. Thậm chí, tiến sĩ Nguyễn Đình Lộc, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thành viên Ủy ban Pháp luật của Quốc hội khóa XI còn nhận xét “*hầu như chưa được triển khai thực hiện trên thực tế*”⁷¹. Việc tham gia của Ủy ban Pháp luật, nhất là ở giai đoạn thẩm tra sơ bộ còn chưa được thường xuyên, chưa tập trung được trí tuệ của tập thể. Để tham gia cùng Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, thông thường, chỉ có một đại diện Thường trực Ủy ban hoặc thậm chí chỉ là cán bộ, chuyên viên của vụ chuyên môn giúp việc Ủy ban được cử tham gia thẩm tra. Ý kiến thẩm tra của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh chưa được thể hiện một cách chính thức bằng văn bản.

Hơn nữa, Ủy ban Pháp luật lại không đứng ở vị trí chủ chốt mà chỉ là cơ quan tham gia cùng với các cơ quan khác (tham gia thẩm tra, tham gia chính lý). Rõ ràng, việc quy định như vậy không thể hiện được vai trò chủ đạo của Ủy ban Pháp luật liên quan đến tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật⁷². Trong khi đó, các văn bản dưới luật khác cũng không có quy định nào cụ thể hơn về sự tham gia này của Ủy ban Pháp luật (ví dụ, nếu tham gia thẩm tra, thì trong phiên họp thẩm tra, ý kiến của Ủy ban Pháp luật được trình bày như thế nào, có được thể hiện chung trong báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra không v.v...).

Do đó, trên thực tế, Ủy ban Pháp luật vẫn còn “để lọt” một số văn bản được ban hành chưa đúng thẩm quyền (ví dụ một số quy định đáng lẽ phải được quy định cụ thể trong luật nhưng lại giao cho Chính phủ quy định hoặc bộ quy định...). Nội dung của một số dự án luật, pháp lệnh còn có những mâu thuẫn, chồng chéo⁷³.

⁷¹ Phát biểu tại Hội thảo: Quy trình, thủ tục làm việc của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, tháng 6 năm 2007.

⁷² Đặng Văn Chiến, Vai trò của UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2008.

⁷³ Xem thêm: Đặng Văn Chiến, Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Người đại biểu nhân dân, số ngày 17, 18/02/2008.

8.2.6. Cách tổ chức kỳ họp còn có những điểm chưa hợp lý

Cách thức tổ chức các hoạt động toàn thể tại các kỳ họp của Quốc hội cũng tiềm ẩn những nguyên nhân ảnh hưởng đến tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Các kỳ họp hiện nay đang tiến hành thảo luận về các dự luật theo hai bước, nhưng lần thảo luận thứ hai nhiều khi bàn lại những vấn đề đã được thảo luận trước đó⁷⁴. Cách làm trùng lặp này có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất ở chỗ, nếu có biểu hiện của sự thiếu thống nhất, lần thứ nhất không phát hiện ra, lần thứ hai cũng khó mà nhận biết được.

Bên cạnh đó, nhiều khi các đại biểu Quốc hội đứng từ góc độ mà đại biểu đó nắm vững để thảo luận, nhưng tính thống nhất của một hệ thống lại đòi hỏi những lập luận, cái nhìn tổng thể hơn. Chẳng hạn, tại kỳ họp thứ hai, khóa XII vào tháng 11/2007, chỉ ít phút trước khi bấm nút quyết định thông qua hay không chương trình lập pháp, nhưng còn nhiều đại biểu nêu ý kiến cần xem xét một số luật. Người phụ trách đầu tư đề nghị bổ sung Luật Đầu tư công. Người tiếp xúc nhiều với nông dân nói đến Luật Nông dân. Người khác cho rằng, cần sửa, bổ sung Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu. Luật về khám chữa bệnh, Luật về hiệp hội, Luật về công đoàn “cũng rất cần”.

8.2.7. Việc lấy ý kiến của nhân dân, chuyên gia về các dự án luật còn mang tính hình thức

Như nhiều ý kiến đã đánh giá, hiện nay chúng ta chưa có cơ chế hiệu quả để huy động sự tham gia đóng góp ý kiến của các nhà khoa học, nhà quản lý và của các chuyên gia giàu kinh nghiệm trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp, nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh; việc tổ chức lấy ý kiến công chúng còn hình thức và kém hiệu quả⁷⁵. Thủ tục lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh thời gian qua còn chung chung dẫn đến kết quả của hoạt động này nặng tính hình thức. Cụ thể là các văn bản pháp luật hiện hành vẫn chưa làm rõ được các hình thức lấy ý kiến gồm lấy ý kiến chính thức và không chính thức, giá trị pháp lý của mỗi loại; chưa làm rõ thời điểm cần tiến hành lấy ý kiến, phạm vi lấy ý kiến, nội dung lấy ý kiến, đối tượng lấy ý kiến .v...v.

⁷⁴ Văn phòng Quốc hội, Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp hai bước và việc sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL, chuyên đề nghiên cứu, 2007.

⁷⁵ Văn phòng Quốc hội, Hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia vào xây dựng và thực thi pháp luật, đề tài nghiên cứu khoa học, 2005.

Từ đó, cách làm phổ biến hiện nay vẫn là các Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức hội nghị đóng góp ý kiến về các dự án luật. Thành phần tham dự chủ yếu là lãnh đạo các ban, ngành địa phương còn người dân lao động bình thường rất ít có điều kiện để tham dự. Trong khi đó, hình thức lấy ý kiến thông qua các cơ quan đại chúng cũng chưa thu hút được nhiều sự tham gia của các tầng lớp nhân dân. Thời gian tổ chức lấy ý kiến quá ngắn trước khi diễn ra kỳ họp Quốc hội, nội dung chính sách và đánh giá tác động của chính sách chưa được làm rõ cũng tạo ra không ít khó khăn cho việc đóng góp ý kiến.

Đặc biệt hơn, với các quy định pháp luật hiện hành, vai trò của cá nhân đại biểu Quốc hội trong việc tham vấn cử tri là chưa được đề cao đúng mức. Hoạt động tiếp xúc cử tri nói chung và lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật nói riêng vẫn phụ thuộc quá nhiều vào chương trình hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội⁷⁶.

Đối với các Ủy ban của Quốc hội, cơ chế tổ chức các phiên điều trần để lắng nghe ý kiến của các chuyên gia cũng như các đối tượng bị tác động của các chính sách pháp luật trong các dự án luật chưa được chú trọng tổ chức thường xuyên. Đặc biệt, có một số ủy ban chưa có tiền lệ tổ chức các phiên họp để lắng nghe ý kiến của các chuyên gia.

Với một quy trình có phần thiếu “cởi mở” như vậy, hoạt động lập pháp trở nên bó hẹp và khó tiếp thu được nhiều ý kiến phản biện của các tầng lớp nhân dân cũng như các chuyên gia có kinh nghiệm trong các lĩnh vực để “gạn lọc” các quy định pháp luật không hợp lý và không thống nhất với hệ thống pháp luật⁷⁷. Hơn nữa, do một số nhà làm luật nhiều khi chưa có

⁷⁶ Xem thêm: Hoàng Văn Tú, Hoàn thiện quy trình lấy ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, Người đại biểu nhân dân và Lê Thị Thiều Hoa, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về sự tham gia của nhân dân vào hoạt động xây dựng luật hiện nay, Luận văn Thạc sĩ năm 2006.

⁷⁷ Xem Nguyễn Đức Lam, Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam, Hội thảo Quy trình, thủ tục làm việc của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, (Trung tâm TT-TV-NCKH, tháng 6 năm 2007): (Cho rằng hoạt động điều trần của Quốc hội có tính chất “gạn lọc” để loại bỏ các dự luật chưa thực sự cần thiết. Chúng tôi nhấn mạnh thêm rằng các hoạt động điều trần này cũng có tác dụng tương tự trong việc “gạn lọc” những quy định pháp luật không phù hợp, thiếu tính thống nhất với hệ thống pháp luật)

một tầm nhìn đủ để bao quát hết các lợi ích xung đột nhau, dẫn đến những quy định mâu thuẫn nhau, ví dụ như trong lĩnh vực liên quan đến đất đai đã nói ở trên.

8.3. Năng lực thể chế của Quốc hội chưa được đảm bảo

8.3.1. Khái niệm

Chương trình phát triển liên hiệp quốc (UNDP) định nghĩa năng lực là khả năng bền vững của cá nhân, tổ chức và xã hội trong việc thực thi chức năng, tháo gỡ vấn đề và đặt ra mục tiêu và đạt mục tiêu đó⁷⁸. Dựa trên định nghĩa này, có thể coi năng lực lập pháp của Quốc hội và đại biểu Quốc hội là khả năng của Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong việc lựa chọn phương án hợp lý nhất để hướng tới hoàn thành chức năng lập pháp hiến định của mình. Cụ thể, đó là năng lực ban hành những đạo luật không chỉ khả thi, tức là được cuộc sống chấp nhận, áp dụng được, mà còn tạo ra động lực cho sự phát triển. Trong khuôn khổ của nghiên cứu này, khái niệm năng lực lập pháp được giới hạn trong khả năng bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Khả năng đó được thể hiện khi thẩm tra, xem xét, thảo luận và thông qua các đạo luật trình ra Quốc hội.

Muốn tìm hiểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội thực hiện hoạt động lập pháp ra sao, có đúng tầm hay không, có đảm bảo được tính thống nhất hay không, cần đánh giá năng lực này. Cũng theo UNDP, đánh giá năng lực là sự phân tích các năng lực hiện tại so với những năng lực cần có trong tương lai. Kết quả của đánh giá năng lực là mô tả và thấu hiểu các tài sản năng lực (capacity assets) và sự cần thiết điều chỉnh hoặc/và tăng cường năng lực để phục vụ hoạch định/hình thành các chiến lược phát triển năng lực⁷⁹. Khuôn khổ đánh giá năng lực bao gồm ba phương diện: i) những vấn đề thuộc khuôn khổ chính sách, pháp luật, ví dụ như Hiến pháp, các đạo luật, Nội quy, Quy chế có ảnh hưởng như thế nào đến năng lực lập pháp; ii) những vấn đề thuộc khuôn khổ thể chế, tổ chức, ví dụ như tổ chức của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Văn phòng Quốc hội đã tác động lên chất lượng lập pháp ra sao; iv) cuối

⁷⁸ UNDP, “UNDP Capacity Assessment Practice Note”, 2006, tr.5.

⁷⁹ UNDP, Tlđd.

cùng là những vấn đề thuộc năng lực cá nhân của đại biểu trong hoạt động lập pháp.

Xét về khuôn khổ pháp lý, còn có những quy định của pháp luật về Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói chung, cũng như trong lĩnh vực lập pháp nói riêng làm hạn chế vai trò bảo đảm tính thống nhất. Những quy định đó đã được phân tích trong phần 6 nói trên. Còn những vướng mắc trong khuôn khổ thể chế, tức là việc tổ chức thực hiện chức năng lập pháp trong Quốc hội đã được đề cập ở phần về quy trình lập pháp. Bởi vậy, dưới đây, chúng tôi sẽ đánh giá năng lực lập pháp của đại biểu Quốc hội, với trọng tâm là năng lực bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

8.3.2. Năng lực cá nhân của đại biểu

Để làm đại biểu Quốc hội, ở bất kỳ nước nào, thể chế nào, cũng thường đòi hỏi những kỹ năng đặc trưng mà công việc thường nhật của đại biểu Quốc hội đòi hỏi, trong đó có những kỹ năng lập pháp như đọc hiểu một dự luật; thảo luận, tranh luận; phản bác dự luật... Kỹ năng thường được tích tụ trong quá trình hoạt động ở một môi trường nhất định. Kỹ năng cũng có thể được truyền tải từ những người đi trước, từ các đồng nghiệp, các chuyên gia, thông qua các khoá bồi dưỡng kỹ năng. Mặt khác, kỹ năng cũng chỉ có thể xuất phát từ yêu cầu của công việc, mà công việc của đại biểu Quốc hội có những đặc thù riêng như đã phân tích, bởi vậy, muốn phát triển kỹ năng lập pháp, đại biểu Quốc hội lại phải nắm rõ, hiểu thấu về hoạt động lập pháp.

Thế nhưng, thông thường hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội ở nước ta là những người mới, những người được bầu khoá trước vừa bắt đầu quen với công việc nghị trường thì đã rời nhiệm sở, mang theo kiến thức, kỹ năng của mình thu nhận được qua năm năm hoạt động. Một Quốc hội với tuyệt đại đa số là các đại biểu mới phải đối mặt với thách thức “chảy máu năng lực”⁸⁰. Những đại biểu Quốc hội mới phải học từ đầu cách đưa ra quyết định đúng đắn. Trong khi đó, các khoá bồi dưỡng kỹ năng chỉ mới được tổ chức gần đây, cho nên các kiến thức, kỹ năng không được tập hợp, truyền tải một cách tập trung. Kết quả là như đã thấy, nhiều

⁸⁰ Nguyễn Sĩ Dũng, Tản mạn về các tỷ lệ, Tuổi Trẻ Cuối Tuần, số ra ngày 10/6/2007.

lúc đứng trước những sức ép khác nhau, đại biểu Quốc hội băn khoăn không biết dựa vào đâu để thảo luận và bấm nút thông qua các đạo luật trong một tổng thể chung thống nhất.

8.3.3. Bộ máy giúp việc còn mỏng và phân tán

Trong ví dụ nói trên về việc Quốc hội thảo luận chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, ai cũng nói là “rất cần” đạo luật này, đạo luật kia, nhưng ít có lý lẽ lập luận cho sự “rất cần đó”. Điều này cũng dễ hiểu, vì để lập luận thì cần một nguồn lực rất lớn về chuyên gia, thông tin, tài chính, cá nhân đại biểu Quốc hội không làm được. Trong khi đó, những điều kiện này Quốc hội chưa đảm bảo được. Thiếu thông tin là một nguyên nhân chủ chốt khiến đại biểu Quốc hội nhiều lúc quyết theo cảm tính hoặc quyết theo người khác. Thực tế cho thấy trước những vấn đề lớn, nhiều đại biểu Quốc hội rất lúng túng vì thiếu cơ sở thông tin, không nắm được vấn đề. “Mặc dù như người mù sờ chân voi, nhưng các đại biểu vẫn phải đưa tay biểu quyết đồng ý”.⁸¹ Các đại biểu Quốc hội gọi đây là tình trạng “không biết mà phải biểu quyết”.

Nhận ra vai trò then chốt của các nguồn lực như thông tin, chuyên gia để hỗ trợ đại biểu Quốc hội nhận biết, phân tích vấn đề và thực hiện quyền quyết định, đại biểu Quốc hội Dương Trung Quốc cho rằng đại biểu Quốc hội phải có bộ máy giúp việc. Bởi vì để xử lý những vấn đề khó khăn, nhiều lúc đại biểu Quốc hội thấy mình chưa đủ năng lực về pháp luật để có thể phân định được, phát biểu được ý kiến của mình⁸². Bởi vậy, ông khẳng định: “người đáng được trợ giúp pháp lý nhất chính là đại biểu Quốc hội, bởi vì đại biểu, trong đó có tôi, không phải là những người am hiểu hết tất cả các vấn đề của luật pháp”.

Nói tóm lại, để có thể quyết về những vấn đề với tầm bao quát rộng như tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, đưa ra các chính kiến của mình, quyết đúng như cần phải quyết, đại biểu Quốc hội cần được cung cấp không chỉ các thông tin cần thiết mà còn cả sự trợ giúp của những chuyên gia có đủ thời gian và đủ trình độ nghiên cứu sâu sắc về các vấn đề quan trọng này.

⁸¹ Biên bản phiên họp của Quốc hội khoá XI ngày 21/3/2007.

⁸² Tùng Anh, Blog của ông nghị “Quốc Xưa Nay”: Trình làng!!!, <http://www.lanhdau.net>, 17/7/2007.

8.4. Kỹ thuật lập pháp gây ra sự thiếu thống nhất

Những hạn chế về kỹ thuật lập pháp là nguyên nhân tiếp theo dẫn đến sự mâu thuẫn, chồng chéo trong nội tại hệ thống pháp luật, giữa các đạo luật hoặc giữa các quy phạm pháp luật.

8.4.1. Cách soạn thảo luật quá chung chung

Tại Hội nghị Đại biểu chuyên trách lần thứ 3, Quốc hội khóa XI từ 09/2 đến 26/2/2004, khi thảo luận về Dự thảo Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi), các đại biểu Quốc hội đề nghị phải xem xét thật kỹ trước khi ban hành, tránh quy định chung chung, nguyên tắc, “giống như một bản tuyên ngôn hơn văn bản luật”, “vướng về mặt kỹ thuật lập pháp cũng như về nội dung”. Chúng tôi cho rằng, liên quan đến “luật khung” - luật với những quy định quá chung chung, có câu hỏi quan trọng: luật điều chỉnh cái gì? Các vấn đề đang tồn tại trong xã hội là rất nhiều, một đạo luật dù đồ sộ đến đâu cũng không thể giải quyết hết được. Nếu đặt tham vọng giải quyết một lúc nhiều vấn đề thì có thể chúng ta sẽ có trong tay một văn bản pháp luật đẹp đẽ, nhưng rồi cuối cùng không để làm gì, và một trong những hậu quả là cuộc sống chỉ nhận được những tuyên ngôn chung chung về chính sách, mà không có được những giải pháp lập pháp cụ thể được thể hiện trong đạo luật. Chỉ vì ý nghĩ phải ôm cho hết cuộc sống nên nhà làm luật có nguy cơ đưa một quy định chung chung vào luật, cốt chỉ để “sướng con mắt” rằng luật đã (đứng ngoài) “nhòm ngó” đến cái “ngóc ngách” đó của cuộc sống mà không quan tâm nó có khả thi hay không, có những ai, làm gì trong cái “ngóc ngách” đó. Chính vì có tính chất quá chung chung này như một tuyên ngôn chính sách hơn là quy định chặt chẽ của pháp luật, cho nên có thể hiểu khác nhau về quy định của luật. Trong số những chủ thể hiểu khác nhau này, có thể có những nhà soạn thảo của các dự luật khác liên quan đến đạo luật “chung chung”, dẫn đến cách quy định không thống nhất giữa hai văn bản.

8.4.2. Kỹ thuật nhiều khi không dựa trên các nguyên tắc

Trên thực tế, không ít khi việc thể hiện nội dung của các dự án luật, pháp lệnh ở nước ta không bám theo các nguyên tắc pháp lý⁸³. Một ví dụ điển hình là việc áp dụng một nguyên tắc trong khoa học pháp lý: công

⁸³ Hoàng Văn Tú, Tlđd.

dân có thể làm tất cả những gì luật không cấm, công quyền chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Xét về mặt lý thuyết, trong các đạo luật, pháp lệnh điều chỉnh lĩnh vực tư, các quy định về quyền được làm một việc gì đó của cá nhân, công dân nên được thay thế bằng quy định về cấm công dân không được làm một công việc nhất định. Ngược lại, các đạo luật, pháp lệnh điều chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước, công chức đòi hỏi sự liệt kê các quyền, nghĩa vụ của chủ thể một cách rõ ràng và rành mạch. Tuy nhiên, không phải lúc nào chúng ta cũng đạt đến chuẩn mực của kỹ thuật lập pháp, các khoản có nội dung tương tự như: “*có các quyền (nghĩa vụ) khác theo quy định của pháp luật*” thường xuyên xuất hiện trong các đạo luật, pháp lệnh, đôi khi được coi như là một giải pháp hữu hiệu để bao quát hết các tình huống mà ở thời điểm soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo vẫn chưa lường trước được. Lúc đó, các cá nhân, doanh nghiệp sẽ hoang mang không biết các quyền khác mà họ được làm là gì; trong khi, các cơ quan hành chính nhà nước sẽ có xu hướng tự bổ sung thêm quyền và nghĩa vụ cho họ. Điều này có thể dẫn đến sự mâu thuẫn, thiếu thống nhất: có những quy định hạn chế quyền của công dân trái với quy định của Hiến pháp và của các văn bản pháp luật khác; hoặc có những quy định về thẩm quyền của công quyền cũng có thể mâu thuẫn với quy định của văn bản khác.

8.4.3. Hạn chế trong việc bảo đảm sự nhất thể hoá

Về cơ bản, văn bản luật, pháp lệnh phải có cơ cấu giống nhau, phải sử dụng các thuật ngữ thống nhất, các cấu trúc và sự trình bày thống nhất, ngôn ngữ được nhất thể hoá. Tính nhất thể hoá, tính tiêu chuẩn hoá của các quy định pháp lý, của các phương thức trình bày và sắp xếp các quy định đó là thuộc tính không thể thiếu được của các văn bản quy phạm pháp luật. Thuộc tính đó xuất phát từ tính xác định về hình thức của pháp luật và từ sự cần thiết của việc diễn đạt chính xác và rõ ràng tư tưởng của nhà làm luật.

Trên thực tế, có sự không đồng bộ về đề mục của các văn bản quy phạm pháp luật, sự không thống nhất về cơ cấu, về phong cách trình bày (diễn đạt), sự không giống nhau về việc đánh số các điều luật, các khoản và các điểm của các điều luật, sự không thống nhất của các quy định sửa đổi, bổ sung và huỷ bỏ các văn bản quy phạm pháp luật và các phần của

văn bản đó⁸⁴. Điều này không những gây khó khăn thêm cho việc sử dụng các văn bản quy phạm pháp luật trong thực tiễn, mà còn phá vỡ tính thống nhất của chúng.

8.4.4. Hạn chế trong việc áp dụng các quy tắc, kỹ thuật soạn thảo

Mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể, việc áp dụng các quy tắc, kỹ thuật soạn thảo văn bản về ngôn ngữ, viện dẫn... cũng còn không ít hạn chế. Chẳng hạn, trong quá trình xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, kỹ thuật viện dẫn chưa thực sự phát huy được vai trò quan trọng của mình⁸⁵. Nhiều nguyên tắc trong việc sử dụng kỹ thuật viện dẫn không được tuân thủ triệt để, cụ thể như: yêu cầu phải chỉ đúng và rõ quy định được viện dẫn, không được viện dẫn chung chung tới toàn bộ văn bản; trong dự án luật, pháp lệnh không được viện dẫn quy định của một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn; yêu cầu đảm bảo tính phù hợp của đối tượng điều chỉnh của quy định viện dẫn và quy định được viện dẫn...

Hiện nay, phần lớn các văn bản luật, pháp lệnh của Việt Nam đều tiềm ẩn nguy cơ gây ra sự mâu thuẫn, không thống nhất do kiểu quy định: “*Các văn bản trước đây trái với quy định của luật (pháp lệnh) này đều bị bãi bỏ*”. Hình thức các quy phạm này chủ yếu là các quy phạm tuyên bố chung như: các văn bản khác trái với văn bản này thì không còn hiệu lực (không liệt kê và huỷ bỏ hiệu lực của văn bản cụ thể); hoặc trong trường hợp quy định của luật này (về một lĩnh vực chuyên ngành) trái với quy định của luật khác thì áp dụng luật này; hoặc nếu trái với điều ước quốc tế thì ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế (quy định chung này còn có thể hiểu sẽ có giá trị áp dụng về trước: đối với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia, đồng thời có giá trị tương lai).

Trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, các quy định ngoại lệ (như: “*trừ trường hợp*”, “*trừ trường hợp đặc biệt*”...) không được chỉ rõ; chưa phân biệt rõ ngoại lệ của một ý trong một khoản, ngoại lệ của một khoản, ngoại lệ của một điều luật và ngoại lệ của một chế định pháp luật (ví dụ: trừ trường hợp pháp luật có quy định khác). Việc sử dụng kỹ thuật viện dẫn thiếu chính xác đã dẫn tới những hậu quả không tốt như: áp dụng sai pháp luật, mất nhiều thời gian tìm kiếm quy phạm được viện dẫn để áp dụng.

⁸⁴ Hoàng Văn Tú, Tlđd.

⁸⁵ Hoàng Văn Tú, Tlđd.

Bên cạnh đó, có những dự án luật, pháp lệnh chứa đựng từ ngữ không rõ ràng, gây ra những cách hiểu khác nhau không đáng có⁸⁶. Chẳng hạn, các từ như “*thông thường*” được quy định trong một số văn bản luật, pháp lệnh. Trong khoa học pháp lý nước ta, những vấn đề liên quan đến ngôn ngữ dùng trong luật, pháp lệnh chưa được nghiên cứu một cách thoả đáng, chưa có sự so sánh, phân loại những dạng văn phong của luật, pháp lệnh với ngôn ngữ và văn phong của các văn bản quy phạm pháp luật khác với cơ cấu đơn giản đặc trưng cho các văn bản đó.

9. Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

9.1. Đổi mới quan niệm về vai trò, thẩm quyền lập pháp của Quốc hội

Rõ ràng trong mô hình nhà nước Việt Nam, việc quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp là hợp lý. Tuy nhiên, tính duy nhất ở đây cần được hiểu là Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền biểu quyết thông qua các dự án luật ở giai đoạn cuối cùng. Vai trò của Quốc hội tập trung vào khâu cuối cùng, là khâu quan trọng nhất, thể hiện quyền lập pháp duy nhất, quyền thẩm định và quyết định có ban hành văn bản quy phạm pháp luật hay không⁸⁷.

Để có được những văn bản pháp luật phù hợp với yêu cầu cuộc sống, cần phải có sự phân định rạch ròi giữa vai trò của Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động lập pháp, theo đó Chính phủ là cơ quan có chức năng hoạch định các chính sách lập pháp còn Quốc hội, với vị trí là cơ quan đại biểu của nhân dân, có chức năng thẩm định các chính sách đó. Trong tiến trình này, vai trò của Chính phủ có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật bởi vì đây là nơi đầu tiên xác định nên những vấn đề cần phải điều chỉnh của pháp luật, những giới hạn phạm vi của chính sách lập pháp cũng như tiến hành “biên dịch” những chính sách đó thành các điều khoản cụ thể của dự án luật, pháp lệnh. Qua quá trình trực tiếp điều hành và thực thi pháp luật, chính cơ quan hành

⁸⁶ Hoàng Văn Tú, Tlđd.

⁸⁷ Xem thêm: Nguyễn Quốc Thắng, Bước đột phá nâng cao năng lực lập pháp, Người đại biểu nhân dân, số ngày 21/02/2008.

pháp là nơi có điều kiện để hiểu rõ nhất những khu vực chính sách có thể gây ra sự thiếu thống nhất trong các dự thảo luật. Hơn thế nữa, Chính phủ và các bộ, ngành là nơi tập trung một lực lượng chuyên gia hùng hậu về các lĩnh vực chuyên môn, trực tiếp tham gia quản lý nhà nước và do vậy sẽ có năng lực soạn thảo các đạo luật sát thực hơn với thực tiễn cuộc sống.

Từ đó, cần có các giải pháp để làm rõ vai trò của Chính phủ trong việc soạn thảo các dự án luật và nâng cao chất lượng của hoạt động soạn thảo ngay trong giai đoạn này để đảm bảo tính thống nhất của các dự án luật. Bên cạnh việc cải tiến quy trình xây dựng luật, pháp lệnh⁸⁸, một trong các giải pháp quan trọng là cần phải tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội. Với vị trí là cơ quan đại diện của nhân dân, Quốc hội có chức năng giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp và có quyền yêu cầu cơ quan hành pháp phải chịu trách nhiệm đối với hoạt động của mình. Hoạt động giám sát của Quốc hội sẽ tạo ra yêu cầu tuân thủ pháp luật và tạo ra động lực phải liên tục tìm tòi, xây dựng và sửa đổi các quy định pháp luật để quá trình vận hành của bộ máy hành pháp được tốt hơn⁸⁹. Trong trường hợp này, có thể nói hoạt động giám sát của Quốc hội đã tạo ra động lực lập pháp cho Chính phủ cũng như tạo ra tính chịu trách nhiệm của Chính phủ trong việc đảm bảo tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh do mình chủ động soạn ra.

Bên cạnh đó, như đã phân tích ở các phần trên, cũng còn những nhận thức chưa phù hợp về những nội dung công việc mà Quốc hội có thể thực hiện. Về bản chất, Quốc hội là một cơ quan làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số. Do vậy, Quốc hội chỉ có thể thực hiện có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp với phương thức hoạt động của mình. Vì thế, việc yêu cầu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phải tiến hành các hoạt động mang tính pháp lý như giải thích pháp luật hoặc rà soát, giám sát các văn bản quy phạm pháp luật là không phù hợp. Quốc hội chỉ có thể thực hiện các hoạt động giám sát trên cơ sở chế độ hội nghị và chế độ trách nhiệm chính trị dưới các hình thức biểu dương, phê phán, kiến nghị đặt vấn đề tín nhiệm.

⁸⁸ Sẽ được đề cập cụ thể ở phần 9.2.

⁸⁹ Xem thêm: Hoàng Minh Hiếu, Ai soạn luật và câu chuyện động lực lập pháp, Thời báo Kinh tế Sài Gòn.

Tuy nhiên, do những hoạt động như giải thích pháp luật hoặc rà soát, giám sát các văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật nên cần phải tính đến giải pháp thiết lập ra các thiết chế phù hợp để thực hiện các nội dung công việc có liên quan. Chẳng hạn, gần đây đã có nhiều kiến nghị thiết lập mô hình Tòa án Hiến pháp để thực hiện các chức năng này⁹⁰. Rõ ràng, với vị trí là cơ quan có quyền lập hiến, lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội cũng có vai trò rất lớn trong việc thiết lập ra các thiết chế này để góp phần nâng cao tính thống nhất của hệ thống pháp luật⁹¹.

9.2. *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp*

9.2.1. *Cải tiến khâu lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*

Thực tế hoạt động lập pháp theo chương trình do Quốc hội ấn định trong thời gian vừa qua đã cho thấy có những hạn chế nhất định. Các chương trình xây dựng pháp luật chưa phản ánh chính xác các vấn đề hệ trọng nhất của cuộc sống theo các ưu tiên được xác lập bởi các tiêu chí công cụ và trình tự hợp lý, khoa học vì vậy chưa đảm bảo hoạt động lập pháp được diễn ra theo một chủ trương thống nhất, góp phần đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Để giải quyết tình trạng này, trên cơ sở nhìn nhận lại vai trò của Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động lập pháp, cần trao quyền chủ động hơn nữa cho Chính phủ trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của mình. Rõ ràng, với vai trò là cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp trong việc điều hành, quản trị đất nước, Chính phủ phải được ưu tiên xác lập chương trình xây dựng luật để có thể phản ánh kịp thời với những thay đổi của cuộc sống. Có ý kiến đề nghị: quy định về thủ tục, tiếp nhận, xem xét, đánh giá từng đề nghị xây dựng luật của các chủ thể để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh sẽ do Chính phủ thực hiện⁹². Chính

⁹⁰ Điều này đã được đề cập trong Chiến lược cải cách pháp luật cũng như Chiến lược cải cách tư pháp từ nay đến năm 2010 của Bộ Chính trị. Về vấn đề này, có thể tham khảo thêm: Ban Công tác lập pháp, Cơ chế bảo hiến, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2006.

⁹¹ Xem thêm các phân tích về nội dung này ở phần 9.2.

⁹² Nguyễn Thị Kim Thoa, góp ý Luật ban hành VBQPPL, trang web về lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh <http://duthaoonline.quochoi.vn>

phủ sẽ lập dự kiến toàn bộ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định (trên cơ sở đề nghị, kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh của tất cả các đối tượng, các chủ thể có quyền trình dự án luật, pháp lệnh). Cơ sở của đề xuất này là Chính phủ hiện đã soạn thảo đến 90% dự luật, pháp lệnh; trong tương lai sẽ phải đánh giá nghiêm túc từng đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh và có bộ máy cũng như kinh nghiệm, quy trình minh bạch để thực hiện công việc xem xét, đánh giá.

Hơn thế nữa, cách thức xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng cần phải thay đổi để đảm bảo tính thống nhất trong định hướng xây dựng luật, pháp lệnh trong một nhiệm kỳ cũng như một năm. Theo đó, các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, ngành thuộc Chính phủ cần phải làm rõ ngay các định hướng về mặt nội dung để tránh sự thiếu thống nhất giữa các dự án luật, pháp lệnh do các bộ, ngành khác nhau soạn thảo. Đồng thời, cần phải tính đến sự hợp lý về các thời gian ban hành các văn bản luật, pháp lệnh để tránh trường hợp văn bản được ban hành trước khi chưa rõ nội dung của các văn bản ban hành sau có liên quan với nhau và cần phải có sự thống nhất với nhau.

Cần tăng cường hoạt động thông tin pháp luật giữa các cơ quan của Quốc hội với các bộ, ban, ngành của Chính phủ. Đây là cầu nối để xây dựng các dự án có chất lượng. Những thông tin lập pháp của Quốc hội đã có truyền thống qua nhiều khoá Quốc hội sẽ là bài học kinh nghiệm cho công tác lập pháp nói chung và cho các ban soạn thảo nói riêng. Ngược lại, các thông tin kịp thời, đầy đủ từ phía Chính phủ sẽ giúp các cơ quan của Quốc hội và Quốc hội có điều kiện thẩm tra, thảo luận, thông qua những đạo luật nhất quán với nhau hơn.

9.2.2. Đề cao vai trò của khâu xây dựng chính sách lập pháp thống nhất

Với vai trò là cơ quan hoạch định các chính sách lập pháp trong các dự án luật, pháp lệnh để trình Quốc hội xem xét, thông qua, trong quá trình soạn thảo, Chính phủ cần chú trọng phân tích các chính sách lập pháp một cách cụ thể và kỹ càng để đảm bảo các văn bản luật, pháp lệnh được soạn thảo không có chứa các quy phạm pháp luật không thống nhất với các quy định của pháp luật hiện tại hoặc sẽ được ban hành trong tương lai.

Yêu cầu của việc phân tích chính sách đòi hỏi các bộ chuyên môn của Chính phủ ngoài việc phải thấy được vấn đề trong cuộc sống là vấn đề gì; có năng lực nghiên cứu về vấn đề ấy để xem nguyên nhân của vấn đề ấy là nguyên nhân gì; đề ra được chính sách để xử lý nguyên nhân đó; phân tích được chính sách để thấy chi phí của nhà nước, của dân bỏ ra là bao nhiêu để giải quyết được vấn đề đó⁹³; còn phải có trách nhiệm phân tích các chính sách pháp luật mình đưa ra có trái với các quy định của pháp luật hiện hành, tức là đảm bảo không có các quy phạm thiếu tính thống nhất với hệ thống pháp luật. Theo quy trình phân tích, đánh giá tác động của dự kiến ban hành các quy phạm pháp luật (RIA) do Tổ chức các nước công nghiệp phát triển (OECD) đề ra thì tác dụng của nó ngoài việc phân tích các chi phí và hạn chế mức độ rủi ro của thể chế còn có tác dụng rất quan trọng trong việc liên kết và thống nhất được các mục tiêu khác nhau của các chính sách khác nhau, qua đó giúp đảm bảo tính đồng bộ của chính sách nhà nước⁹⁴.

⁹³ Xem Nguyễn Sĩ Dũng, Chất lượng dự án luật không đạt là do vừa thiết kế, vừa thi công (Bài trả lời phỏng vấn), Người đại biểu nhân dân, Số ngày 09/01/2008.

⁹⁴ Xem Nguyễn Đình Cung, RIA và Guilettine trong cải cách thể chế: kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng vào Việt Nam, Hội thảo Cải cách thể chế và vai trò của cơ quan lập pháp, Trung tâm TT-TV-NCKH, tháng 01/2008.

Hộp 2: Quá trình xây dựng Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư chung – những bài học hữu ích⁹⁵

Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư 2005 được xem là điển hình thành công trong hoạt động xây dựng pháp luật ở một số góc độ như:

1) Chất lượng tốt, kế thừa những nội dung tốt của Luật Doanh nghiệp 1999;

2) Mở rộng quyền tự do kinh doanh cho các doanh nghiệp khác, kể cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài như áp dụng cơ chế đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; tạo sân chơi bình đẳng hơn giữa các doanh nghiệp;

3) Đơn giản hóa và phân cấp mạnh về thủ tục cấp phép đầu tư; cải thiện chế độ ưu đãi đầu tư.

Đây là kết quả của một quá trình xây dựng pháp luật hiệu quả, với một số bài học kinh nghiệm nổi bật như:

1) Thủ tướng Chính phủ đưa ra tư tưởng chỉ đạo trước để làm rõ những tư tưởng chính sách then chốt, định hướng cho cơ quan soạn thảo tiến hành xây dựng luật;

2) Áp dụng phương pháp đánh giá tác động của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình xây dựng hai luật này để nâng cao chất lượng của dự án luật;

3) Quá trình soạn thảo có sự tham vấn rộng rãi ý kiến của các doanh nghiệp và các nhà đầu tư;

4) Soạn thảo và ban hành hai luật có nội dung gắn bó với nhau như vậy một cách đồng thời để đảm bảo tính thống nhất giữa hai văn bản luật;

5) Tiến hành soạn thảo các quy định dưới Luật đồng thời với soạn thảo Luật;

6) Tiến hành rà soát một số quy định trong các luật liên quan để điều chỉnh ngay khi ban hành hai Luật.

⁹⁵ Phạm Chi Lan, Soạn thảo văn bản pháp luật nhằm đáp ứng các quy định của WTO: Kinh nghiệm trong quá trình xây dựng Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư năm 2005, Hội thảo Cam kết gia nhập WTO của Việt Nam và công tác lập pháp của Quốc hội, Trung tâm TT-TV-NCKH, 10, 11 tháng 9 năm 2007.

Sau khi đã tiến hành phân tích và đưa ra được các chính sách lập pháp phù hợp, trách nhiệm của các bộ chuyên môn là trình chính sách lên Chính phủ để Chính phủ, với tư cách là một tập thể thống nhất, xem xét các yếu tố chính trị liên quan của chính sách cũng như thống nhất được ý chí chính trị của tất cả các thành viên trong Chính phủ. Đây là một công đoạn hết sức quan trọng và có ý nghĩa rất lớn đối với việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay, tránh tình trạng các bộ khác nhau trong Chính phủ có thể đề xuất các nội dung chính sách mâu thuẫn với nhau trong các đạo luật do bộ mình chịu trách nhiệm soạn thảo. Với ý nghĩa đó, công đoạn xem xét chính sách lập pháp ở Chính phủ cần phải được dành nhiều thời gian hơn (không chỉ dừng lại ở mức một phần nhỏ trong tổng số 2-3 ngày làm việc của tập thể Chính phủ hàng tháng như hiện nay) để xem xét tất cả các vấn đề chính trị của chính sách như chính sách đề ra có hợp lòng dân không, giai tầng này được lợi, giai tầng kia bị thiệt có đồng thuận được không; có ảnh hưởng đến các ưu tiên của Chính phủ không⁹⁶.

Chỉ sau khi có sự thống nhất của Chính phủ về các chính sách pháp luật thì công đoạn soạn thảo dự án luật (thực chất là biên dịch các chính sách pháp luật thành các quy phạm) mới được bắt đầu. Đây là một yêu cầu mang tính kỹ thuật nhằm tránh sự rủi ro phải soạn thảo lại từ đầu các dự án luật, pháp lệnh khi Chính phủ có những sửa đổi về cơ bản các chính sách lập pháp được đề xuất.

9.2.3. Khâu soạn thảo: thành lập cơ quan soạn thảo độc lập

Công việc soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh để thể hiện các chính sách pháp luật thành các điều khoản của dự án luật, pháp lệnh là một công đoạn rất quan trọng, đòi hỏi những kỹ năng đặc biệt mà không phải bất kỳ một chuyên gia pháp lý nào cũng có thể thực hiện được. Theo Tiến sĩ Nguyễn Sĩ Dũng thì đó là khoa học về điều chỉnh hành vi. Phải hiểu đúng về hành vi mới có thể tìm ra các công cụ đúng để điều chỉnh. Xét theo ý nghĩa đó, soạn thảo luật cũng là một khoa học và cần phải có những chuyên gia được đào tạo chuyên sâu để thực hiện công việc này⁹⁷.

⁹⁶ Xem thêm Nguyễn Sĩ Dũng, Tlđd.

⁹⁷ Xem: Nguyễn Sĩ Dũng, Làm luật: Không học không làm được, Bài trả lời phỏng vấn Vietnamnet, 24/05/2005.

Chính vì vậy, cần thiết phải có một cơ quan soạn thảo độc lập bao gồm các chuyên gia được đào tạo chuyên sâu về lĩnh vực soạn thảo văn bản để thực hiện công việc mang tính kỹ thuật cao là “dịch” các chính sách thành các quy phạm pháp luật. Ngoài ý nghĩa đảm bảo tính chính xác và hợp lý trong việc thể hiện các quy phạm pháp luật, việc quy tụ hoạt động soạn thảo kỹ thuật các văn bản luật, pháp lệnh vào một đầu mối còn có ý nghĩa rất quan trọng trong việc đảm bảo tính thống nhất của các văn bản luật, pháp lệnh. Thông qua quá trình soạn thảo, các chuyên gia ở cơ quan này sẽ dễ dàng phát hiện được những điểm thiếu thống nhất giữa các văn bản luật, pháp lệnh mà mình được giao soạn thảo.

Trên phương diện này, thế giới hiện nay vẫn có hai cách làm⁹⁸: một là như ở nước ta, luật thuộc thẩm quyền chức năng ngành nào thì giao ngành đó chuẩn bị, nếu liên ngành thì thành lập Ban Soạn thảo liên ngành; hai là như ở Canada, đặt ra chuẩn thể hiện văn bản đồng thời tập trung chuyên môn hoá công tác soạn thảo văn bản vào một nhóm chuyên môn (thuộc Bộ Tư pháp); hoặc như ở Thái Lan có Hội đồng nhà nước chuyên chịu trách nhiệm tư vấn soạn thảo từ giai đoạn dự án luật đang ở phía chính phủ cho đến hết quy trình lập pháp.

Việc tập trung soạn thảo vào một bộ phận chuyên môn nhằm bảo đảm chuẩn hoá văn bản pháp luật về hình thức và kỹ thuật, đồng thời các bộ, ngành lại có điều kiện tập trung thời gian vào nghiên cứu và hoạch định chính sách, hạn chế cục bộ bản vị. Tóm lại, để thống nhất kỹ thuật lập pháp phải thống nhất cơ quan chuyên “viết luật” theo chuẩn thể hiện thống nhất; tránh tình trạng nhiều đầu bếp. Cho dù hiện nay đã có cảm nang soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Tư pháp nhưng tình trạng không thống nhất trong kỹ thuật lập pháp vẫn còn phổ biến ở nước ta; đó là chưa nói tới các văn bản quy phạm pháp luật của địa phương. Một cơ quan chuyên soạn thảo với những chuẩn mực đã được định hình có thể giúp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp luật.

Hơn thế nữa, việc thành lập cơ quan soạn thảo độc lập còn có ý nghĩa lớn trong việc hỗ trợ các đại biểu Quốc hội trong việc đệ trình các dự thảo luật, pháp lệnh theo sáng kiến của mình. Hiện tại, theo quy định của Hiến pháp thì đại biểu Quốc hội có quyền trình các dự án luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, do chưa có những sự hỗ trợ đầy đủ về mặt kỹ thuật nên việc thực

⁹⁸ OECD, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers: No 18, 1997.

hiện quyền này trên thực tế còn rất hạn chế. Cơ quan soạn thảo độc lập với các chuyên gia về mặt soạn thảo văn bản có thể hỗ trợ đắc lực cho các đại biểu Quốc hội trong việc chuyển tải các nội dung chính sách do đại biểu Quốc hội đề xuất thành các dự án luật, pháp lệnh.

9.2.4. *Tăng cường hiệu quả của khâu thẩm tra*

Thẩm tra là khâu mà Ủy ban Pháp luật, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội có tác động trực tiếp trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống. Trong đó, cả thẩm tra dự kiến Chương trình xây dựng luật và thẩm tra từng dự luật. Thực tiễn cho thấy có hai vấn đề rất quan trọng trong quy trình thẩm tra cần được đổi mới, hoàn thiện, đó là việc phải xác định rõ phạm vi thẩm tra và trách nhiệm giữa cơ quan chủ trì thẩm tra với các cơ quan phối hợp tham gia hoạt động thẩm tra⁹⁹.

Về phạm vi thẩm tra, cần trao cho Hội đồng dân tộc, các Ủy ban, nhất là Ủy ban Pháp luật thực quyền trong việc bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp, sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Khi tiến hành thẩm tra để xem xét quyết định một dự án luật, pháp lệnh được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, một yêu cầu không thể thiếu là phải xem xét dự án luật, pháp lệnh đó trong khuôn khổ của Hiến pháp và phải dựa trên nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm môi trường pháp lý an toàn, ổn định cho người dân, cho doanh nghiệp và đáp ứng yêu cầu hội nhập, xây dựng và phát triển đất nước. Nếu dự luật không đáp ứng được yêu cầu này, các cơ quan của Quốc hội chủ trì thẩm tra cần được trao thẩm quyền gác dự luật đó, hoặc ít nhất có thẩm quyền kiến nghị Quốc hội gác lại dự luật.

Về sự phối hợp giữa cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan tham gia thẩm tra, cần được quy định rõ hơn theo hướng việc tham gia thẩm tra cần phải có ý kiến bằng văn bản của tập thể thường trực Hội đồng dân tộc và các Ủy ban về tất cả những nội dung của dự án luật, pháp lệnh, nhất là những dự án luật, pháp lệnh liên quan trực tiếp đến lĩnh vực thuộc thẩm quyền thẩm tra của Hội đồng dân tộc và Ủy ban khác¹⁰⁰. Ý kiến này nhằm

⁹⁹ Hoàng Văn Minh, Việc xem xét, quyết định đưa dự án luật, pháp lệnh vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Kỷ yếu Hội thảo kinh nghiệm đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội, 2006.

¹⁰⁰ Hoàng Văn Minh, Dẫn trên; Văn phòng Quốc hội, Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp “hai bước” và việc sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL, 2007.

khắc phục cách làm lâu nay là chỉ có đại diện của các Ủy ban khác tham gia phiên họp thẩm tra và nhiều khi phát biểu với tư cách cá nhân, chứ không thể hiện quan điểm của Ủy ban.

Ở đây, có thể tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia khác trong việc tổ chức phối hợp thẩm tra giữa các ủy ban chuyên môn của Quốc hội. Thực tiễn ở nghị viện các nước cho thấy có ba cách cơ bản để phân công, phối hợp giữa các ủy ban. Cách thứ nhất là phân chia các vấn đề nhỏ thành từng phần cho các Ủy ban xem xét như ở Hạ nghị viện Hoa Kỳ. Cách thứ hai là thành lập ủy ban liên hợp giữa các ủy ban để xem xét dự luật như kinh nghiệm ở Quốc hội Ba Lan. Còn cách thứ ba là cho phép các Ủy ban được gửi ý kiến của mình về vấn đề Quốc hội đang xem xét đến một ủy ban chủ trì việc xem xét dự án như kinh nghiệm của Riksdag Thụy Điển. Đối với các dự án luật lớn gồm nhiều vấn đề (omnibus bill), Hạ nghị viện Hoa Kỳ đã xử lý bằng cách thành lập một ủy ban đặc biệt để xem xét các dự án loại này như thành lập Ủy ban đặc biệt để thẩm tra dự án luật năng lượng trong nhiệm kỳ của Tổng thống Carter. Ủy ban này có thẩm quyền trong việc quyết định cả về chính sách lẫn quy trình xem xét dự án luật với thành phần gồm chủ tịch các ủy ban có chức năng lập pháp trong Hạ nghị viện¹⁰¹.

Theo cách làm hiện nay của Quốc hội Việt Nam thì hình thức tổ chức các phiên họp liên tịch (dạng các phiên họp của ủy ban liên hợp) đang được sử dụng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy cách thức này đã tỏ ra không hiệu quả. Thiết nghĩ, để nâng cao tính tập thể và vai trò chủ động của các ủy ban, có lẽ nên áp dụng hình thức phân công cho các ủy ban chủ động thẩm tra rồi gửi kết quả đến ủy ban chủ trì thẩm tra theo kinh nghiệm của Thụy Điển.

Đặc biệt, cần tăng cường vai trò của Ủy ban Pháp luật bằng cách Ủy ban phải chủ động tiến hành hoạt động xem xét, đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với tất cả các dự án luật, pháp lệnh¹⁰². Ý kiến của Ủy ban về vấn đề này phải được thể hiện

¹⁰¹ Xem Trung tâm TT-TV-NCKH, Cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống ủy ban ở nghị viện một số nước, (Chuyên đề nghiên cứu, 2006).

¹⁰² Đặng Văn Chiến, Vai trò của UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2008.

bằng văn bản và được gửi cùng với các tài liệu khác khi trình dự án luật, pháp lệnh ra trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Như vậy, cùng với hoạt động thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra, hoạt động xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh cũng được Ủy ban Pháp luật tiến hành song song, độc lập.

Theo phương án này, với mỗi dự án luật, bên cạnh báo cáo thẩm tra của Ủy ban chủ trì thẩm tra, cần xây dựng báo cáo về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản đó với hệ thống pháp luật hiện hành, trong đó đề xuất phương án cụ thể để xử lý trong trường hợp phát hiện những quy định không hợp hiến, hợp pháp hoặc mâu thuẫn, chồng chéo. Hơn nữa, việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự án luật, pháp lệnh phải trở thành một công đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp. Tất nhiên, quyền quyết định cuối cùng thuộc về Quốc hội (trên cơ sở sự tư vấn của Ủy ban Pháp luật), do vậy, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Quốc hội vẫn được giữ vững. Cuối cùng, cần quy định rõ hậu quả pháp lý và cách thức, trình tự xử lý trong trường hợp Ủy ban Pháp luật cho rằng, một điều khoản hay một văn bản không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp hoặc mâu thuẫn, chồng chéo.

9.2.5. Cải tiến thủ tục tại các kỳ họp Quốc hội

Có những cải tiến nhỏ tại kỳ họp có thể góp phần làm cho hệ thống văn bản QPPL thống nhất với nhau hơn. Chẳng hạn, thảo luận ở tổ đại biểu TP. Hồ Chí Minh tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XII, đại biểu Quốc hội Trần Du Lịch kiến nghị: “Mỗi kỳ họp nên bàn thảo những dự án luật tương đồng với nhau để đại biểu thấy được tính hệ thống”¹⁰³. Với quan điểm phải chọn lựa ưu tiên, chủ động lên kế hoạch cho chương trình làm luật từng kỳ họp, ông Lịch nhấn mạnh, cần rà soát lại ngay những dự luật đang xung đột lẫn nhau. Việc ban hành những luật mới phải được hoạch định theo tư tưởng hoàn thiện thể chế kinh tế, phải ban hành ngay những dự luật mà nếu thiếu nó thì những luật trong hiện tại sẽ thiếu đồng bộ. Theo chúng tôi, đây là một đề nghị hợp lý xét từ góc độ bảo đảm tính thống nhất.

Bên cạnh đó, chất lượng của một đạo luật, trong đó có tính thống nhất, phụ thuộc vào khả năng của Quốc hội. Xét trên bình diện này, theo kết quả

¹⁰³ VietNamNet, 16/11/2007, Đại biểu đề xuất cải tiến quy trình làm luật.

một cuộc điều tra xã hội học, có 47.9% người được hỏi cho rằng mỗi Kỳ họp Quốc hội, trung bình Quốc hội phải thông qua khoảng hơn 10 luật là quá tải (so với 37.3% không đồng ý như vậy)¹⁰⁴. Nếu theo ý kiến của tỷ lệ khá cao này, khối lượng công việc lập pháp của Quốc hội tại một kỳ họp đang vượt quá “trọng tải” của Quốc hội. Điều này tất yếu ảnh hưởng đến chất lượng của các đạo luật do Quốc hội thông qua, trong đó có tính thống nhất của chúng. Như vậy, phải chăng cần giảm số lượng các dự luật trình Quốc hội thông qua tại mỗi kỳ họp?

9.2.6. Đổi mới phương thức hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần tập trung vào việc đóng vai trò cầu nối giữa Chính phủ-nơi soạn thảo và trình hầu hết các dự luật - với Quốc hội - nơi thảo luận, thông qua luật. Thảo luận ở tổ Hà Nội về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, đại biểu Phạm Thị Loan nêu đề nghị mà bà cho là “hơi khó thực hiện nhưng nếu không làm thì các luật sẽ mãi mãi manh mún”. Đó là, Quốc hội phải phối hợp với Chính phủ có chiến lược lâu dài về xây dựng luật¹⁰⁵. “Cần rà soát tất cả các luật đã có, xác định luật cần ban hành và có kế hoạch ưu tiên thứ tự ra đời, không phải chỉ cho Quốc hội khóa này mà cần nhìn xa trông rộng hơn nữa”.

Thông thường, khi Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được ban hành, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phân công, nhưng không định rõ thời gian, tiến độ, do đó Chính phủ rất bị động. Kinh nghiệm cho thấy, dự án luật, pháp lệnh nào được thông báo trước (mà Chính phủ biết được) thì các cơ quan của Chính phủ sẽ chủ động hơn¹⁰⁶. Nên chăng, cần có sự bàn thảo rằng, Luật A, pháp lệnh B sẽ thông qua thời gian nào, thông báo chính thức bằng văn bản cho Chính phủ hoặc các cơ quan chủ trì soạn thảo. Mặt khác, các cơ quan của Chính phủ cũng cần có

¹⁰⁴ Văn phòng Quốc hội, Điều tra xã hội học về thực trạng và giải pháp khắc phục tình trạng luật khung, 2006.

¹⁰⁵ VietNamNet, 16/11/2007, Đại biểu đề xuất cải tiến quy trình làm luật.

¹⁰⁶ Phạm Tuấn Khải, Mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, trang tin điện tử xây dựng pháp luật, www.chinhphu.vn, truy cập ngày 27/2/2008.

lịch làm việc cụ thể để có sự tham gia từ phía các cơ quan của Quốc hội, đặc biệt là các cơ quan có trách nhiệm thẩm tra.

Cuối cùng, cần triệt để thực hiện chủ trương Ủy ban Thường vụ Quốc hội giảm thiểu ban hành pháp lệnh, tiến tới chỉ Quốc hội ban hành luật. Điều này nhằm đơn giản hóa hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, có nghĩa là dễ dàng hơn trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống. Hơn nữa, với một quy trình lỏng lẻo hơn, ít dân chủ và ít minh bạch hơn so với quy trình ban hành luật, tính thiếu thống nhất có thể hiện diện trong pháp lệnh.

9.2.7. Quy trình mở để thu thập ý kiến công chúng

Hiện tại, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngoài các quy định về việc Ban soạn thảo có thể tham vấn ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học còn có quy định về bước lấy ý kiến nhân dân chính thức do Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức đối với những dự án luật, pháp lệnh.

Chúng tôi cho rằng trong bối cảnh hiện nay, có lẽ không nên quy định công đoạn lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật với sự tách biệt các dự án được lấy ý kiến chính thức và các dự án khác. Điều cần thiết là tạo ra cơ chế để mọi dự án luật, nếu không liên quan đến các vấn đề an ninh quốc gia, đều được đăng tải để thu thập các ý kiến của nhân dân và các đối tượng hữu quan. Hơn nữa, cách thức tham vấn ý kiến nhân dân không nhất thiết phải đòi hỏi các bước đăng tải trên báo chí chính thức rồi vận động nhân dân đóng góp ý kiến như hiện nay mà cần phải có cách thức linh hoạt, nhất là thông qua hoạt động của các ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội.

Cách thức này bảo đảm cơ hội cho mọi công dân có thể tiếp cận, xem xét và phát hiện các điểm thiếu tính thống nhất của tất cả các dự án luật, pháp lệnh đang được trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua. Đây cũng là hình thức để phát huy vai trò của các chủ thể trong xã hội tham gia vào hoạt động đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Đối với giai đoạn thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh tại các ủy ban, có lẽ đã đến lúc cần phải áp dụng hình thức điều trần để tạo ra các kênh kết nối giữa kiến thức của các chuyên gia với các ủy ban của Quốc hội. Đây

là cách thức có giá trị “gạn lọc” các điều khoản không thống nhất với các quy định hiện tại của pháp luật.

9.3. Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội

9.3.1. Tăng cường năng lực của cá nhân các đại biểu

Như đã nói, những năng lực để làm đại biểu, trong đó năng lực lập pháp không phải tự dung mà có. Để làm được điều này, không gì hơn là cần chủ động tham gia vào “dòng chảy” các hoạt động của Quốc hội. Môi trường Quốc hội chính là nơi đào tạo tốt nhất cho các chính khách chuyên nghiệp. Bên cạnh đó, trong tình hình hiện nay, khi năng lực thể chế bị thất thoát nhiều do cơ chế nhiệm kỳ, tập huấn, bồi dưỡng cho các vị đại biểu có lẽ là giải pháp quan trọng và khả thi. Các đại biểu Quốc hội có thể học cách tác động lên quá trình, kết quả của hoạt động lập pháp, học các kỹ năng¹⁰⁷. Ở các nước, nhất là các nước đang phát triển, đang đi lên, người ta có nhiều hình thức học như vậy¹⁰⁸. Ví dụ, Văn phòng Quốc hội có thể cung cấp thông tin cho đại biểu theo yêu cầu, nhưng điều quan trọng là đại biểu Quốc hội phải học cách nhìn ra vấn đề để yêu cầu thông tin phù hợp với dự luật đang xem xét. Từ nhiệm kỳ khóa XI, Văn phòng Quốc hội đã chính thức tổ chức các chương trình bồi dưỡng kỹ năng cá nhân cho đại biểu Quốc hội. Những nội dung được giới thiệu ở các chương trình này đang được nhiều đại biểu sử dụng một cách hiệu quả.

Cụ thể cá nhân đại biểu Quốc hội đóng vai trò nào trong quy trình lập pháp để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật? Theo các quy định của pháp luật nước ta, cá nhân đại biểu Quốc hội có thể tham gia vào làm luật ở các công đoạn sau: trình dự án luật; tham gia thẩm tra tại Ủy ban; thảo luận tại Hội nghị ĐBCT; thảo luận tại Đoàn đại biểu Quốc hội; kiến nghị đưa dự luật vào Chương trình; thảo luận và biểu quyết tại phiên họp toàn thể¹⁰⁹. Tất nhiên, sẽ là tốt nhất nếu đại biểu Quốc hội có thể tham gia tích cực, hiệu quả vào tất cả các công đoạn này. Nhưng hiện nay đại biểu Quốc hội chưa bao giờ trình dự án luật, đại biểu Quốc hội cũng chưa tham gia tích cực và tác động đến số phận của một đạo luật tương lai tại

¹⁰⁷ Nguyễn Trung, Cái gì khó, chưa biết thì Quốc hội phải học, Người Đại biểu nhân dân, 27/05/2007.

¹⁰⁸ Nguyên Lâm, Học làm đại biểu, Người Đại biểu nhân dân, ngày 28/5/2007.

¹⁰⁹ Luật Ban hành VBQPPL, Luật Tổ chức Quốc hội 2007.

giai đoạn thẩm tra ở Ủy ban, mà chủ yếu là thường trực Ủy ban tham gia. Về Hội nghị đại biểu chuyên trách, chỉ có đại biểu chuyên trách mới tham dự. Việc thảo luận tại Đoàn đại biểu Quốc hội cũng mang tính hình thức; cá nhân một đại biểu cũng hầu như không có tiếng nói quyết định trong việc đưa một đạo luật vào Chương trình. Như vậy, cá nhân đại biểu Quốc hội mặc dù được trao quyền nhiều trong các công đoạn làm luật, nhưng trên thực tế hầu như chưa thực hiện được.

Tuy nhiên, nếu nhìn nhận làm luật theo quan niệm phản biện chính sách lập pháp đã nói ở phần trên, cơ hội lớn nhất cho đại biểu Quốc hội có thể tác động lên kết quả quá trình làm luật là khi thảo luận và bấm nút thông qua, nhất là khi bấm nút thông qua. Trong thời khắc đó, trong đầu mỗi đại biểu Quốc hội có lẽ sẽ xuất hiện những câu hỏi như: Đại biểu dân cử có thể làm gì để nhận biết lợi ích của cử tri khi làm luật? Để thương lượng, tìm lời giải chung thỏa đáng khi làm luật? Để hiểu ý đồ của các ban soạn thảo luật, để tìm ra tác động của dự luật đối với cử tri và phản biện dự luật? Để giúp lan rộng tư duy phục vụ người dân sang các lĩnh vực pháp luật công, chẳng hạn như đăng ký tài sản, bảo đảm tự do, bảo đảm sở hữu? Sau khi đã cân nhắc những câu hỏi như thế, đại biểu Quốc hội có thể sử dụng quyền to nhất của mình- quyền “gật” và “lắc”- để quyết định về dự luật. Do xuất phát từ những câu hỏi- “tiêu chí” như thế, các văn bản luật ra đời dễ được thống nhất hơn.

Cuối cùng, để có thể tham gia hiệu quả vào quá trình làm luật, đại biểu Quốc hội cần đến nhiều kỹ năng đặc thù. Đó là: kỹ năng đọc và hiểu các vấn đề kỹ thuật và chính sách của một dự luật; kỹ năng đánh giá một dự luật; kỹ năng phân tích chính sách một dự luật, trong đó có phương pháp đánh giá tác động của một dự luật tương lai; kỹ năng tham vấn các nhóm đối tượng sẽ chịu ảnh hưởng của đạo luật; kỹ năng thu thập ý kiến các giới về dự luật; kỹ năng tranh luận về một dự luật tại phiên họp... Trong số những kỹ năng này, xuất phát từ vai trò đại diện và quan niệm, vai trò làm luật của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói trên, có thể kỹ năng tham vấn và phản biện là quan trọng nhất. Bởi lẽ tham vấn để nhận biết dự luật nào có thể thông qua, dự luật nào chưa thể thông qua, và phản biện để chứng minh, thuyết phục Chính phủ và hoặc chủ thể khác trình dự luật thấy dự luật đó đúng là chưa nên thông qua, mà cần tiếp tục hoàn thiện, và cần hoàn thiện theo hướng nào.

9.3.2. Tăng cường năng lực bộ máy giúp việc của Quốc hội

Nguồn lực hỗ trợ về thông tin, chuyên gia là một trong những điều kiện để Quốc hội hoạt động, trong đó thực hiện vai trò bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Bởi lẽ muốn đánh giá tính thống nhất, cần có thông tin nhiều chiều, đa dạng, bao quát và cần sự trợ giúp hoặc tham vấn ý kiến của các chuyên gia trong Văn phòng Quốc hội cũng như ở ngoài Quốc hội.

Quốc hội có thể thu nhận thông tin từ nhiều nguồn: từ cử tri, từ các cơ quan tham mưu giúp việc của Quốc hội là các vụ trong Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội; từ phía Chính phủ cung cấp theo yêu cầu; từ nguồn chuyên gia, các nhà nghiên cứu, các trường đại học; các hiệp hội; doanh nghiệp; báo chí... Mỗi nguồn thông tin có điểm mạnh và điểm yếu của mình. Quốc hội và đại biểu Quốc hội có lợi thế là người tập hợp và tận dụng được thế mạnh của từng nguồn đó.

Những thông tin được cung cấp một phần theo yêu cầu của đại biểu Quốc hội, một phần do các chuyên viên của Văn phòng Quốc hội thu thập, nghiên cứu và biên soạn. Thông thường, các kết quả nghiên cứu chính là cơ sở để xây dựng chính sách lập pháp và hình thành các giải pháp lập pháp. Đặc biệt, đại biểu Quốc hội cần biết rằng, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu các đơn vị trong Văn phòng Quốc hội cung cấp thông tin cần thiết cho hoạt động nghị trường.¹¹⁰

9.4. Áp dụng các kỹ thuật lập pháp thống nhất và hiện đại

Một đạo luật, pháp lệnh có chất lượng tốt không chỉ có nội dung tốt mà còn có hình thức thể hiện tốt. Đó chính là vai trò của kỹ thuật lập pháp. Chất lượng của một đạo luật, pháp lệnh tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố, nhưng không thể không tính đến vai trò to lớn của kỹ thuật lập pháp thể hiện trong đạo luật, pháp lệnh.

9.4.1. Áp dụng cách thức soạn thảo phù hợp: tổng quát và cụ thể

Khi đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, nhiều người nói, các luật được ban hành phải quy định chi tiết, cụ thể, sau khi

¹¹⁰ Một số Đại biểu Quốc hội khóa XI cho biết khoảng 1-2 năm đầu làm đại biểu họ không biết đến quyền này, do đó bị “thiệt thời” về thông tin.

ban hành, luật có thể được tổ chức thực hiện mà không cần phải chờ văn bản hướng dẫn¹¹¹. Một số ý kiến khác lại cho rằng, các luật, bộ luật không nên quy định quá chi tiết.¹¹² Họ lập luận rằng, cuộc sống luôn luôn biến động, nhà làm luật không thể dự báo hết tất cả mọi vấn đề, mọi tình huống có thể xảy ra, do đó, luật chỉ nên quy định những vấn đề có tính khuôn khổ để nếu cần, dễ bổ sung, sửa đổi cho phù hợp với tình hình thực tế của đời sống xã hội đang diễn ra.

Phải nói rằng, theo truyền thống pháp luật châu Âu, luật không quy định quá chi tiết, còn ở các nước theo truyền thống Anh - Mỹ, luật được soạn thảo chi tiết¹¹³. Tuy nhiên, hiện nay, châu Âu có xu hướng xích lại gần với cách soạn thảo luật thực dụng của các nước theo hệ thống luật Anh - Mỹ. Ngược lại, Mỹ cũng có xu hướng học hỏi kinh nghiệm xây dựng luật khung của châu Âu trong một số trường hợp. Bởi lẽ, như một nhà nghiên cứu nhận xét, nhà soạn thảo ở một nước thông luật muốn điều chỉnh một tình huống cụ thể, anh ta luôn tìm cách thiết kế những quy định điều chỉnh những tình huống cùng một dạng. Còn nhà soạn thảo ở một nước dân luật hiểu rõ rằng, nếu một quy định mà quá chung chung thì nó giống với triết học hơn là làm luật¹¹⁴. Hai giáo sư người Mỹ Robert. B. Seidman và Ann Seidman, nơi theo trường phái luật quy định chi tiết, cũng phải thừa nhận rằng trong các tình huống sau đây, các nhà làm luật không có nhiều lựa chọn ngoài cách đưa yếu tố “khung” vào đạo luật¹¹⁵: Thứ nhất, luật điều chỉnh những vấn đề khó, phức tạp; thứ hai, luật có nhiều đối tượng điều chỉnh và nhiều hành vi; thứ ba, luật phải quy định những tình huống quá khác nhau; thứ tư, luật quy định về những vấn đề mà nhà làm luật biết rõ sẽ có những thay đổi nhanh chóng.

Do đó, chúng tôi cho rằng, Việt Nam nên làm theo cách không nên quá cứng nhắc chỉ ban hành luật khung hoặc nhất quyết lúc nào cũng phải cho

¹¹¹ Nguyễn Thị Hạnh, Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2005.

¹¹² Nguyễn Minh Đoan, Luật của Quốc hội không nên quy định quá chi tiết, Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2003.

¹¹³ Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyesekin, Soạn thảo pháp luật vì sự tiến bộ xã hội dân chủ, người dịch: Lưu Tiến Dũng, Nguyễn Khánh Ngọc, Nguyễn Duy Hưng, Hà Nội, 2002.

¹¹⁴ J.A.Clarence Smith, “Legislative Drafting: English and Continental”, 1980 Statute Law Review 14, tr.15.

¹¹⁵ Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyesekin, Xem chú thích số 118.

ra những đạo luật chi tiết. Trong chừng mực có thể, luật cần quy định chi tiết, nếu luật chưa quy định được chi tiết thì cơ quan được luật uỷ quyền quy định phải quy định thật chi tiết, rõ ràng để tránh sự tuỳ tiện của các cơ quan công quyền và bảo đảm người dân dễ thực hiện, và như vậy, pháp luật mới thực sự đi vào cuộc sống, phát huy vai trò của pháp luật. Luật khung phải đủ chắc để không bị xộc xệch, biến tướng bởi những người muốn lợi dụng nó và phải đủ rộng để có thể chứa một mảng nào đó của đời sống luôn luôn đổi thay. Đáp ứng cả hai yêu cầu “đủ chắc” và “đủ rộng” sẽ góp phần đảm bảo tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp luật.

Từ thực tiễn của hoạt động lập pháp trong thời gian qua cho thấy “luật khung” chỉ nêu giới hạn đối với các quy phạm quy định những vấn đề mang tính nguyên tắc để làm cơ sở pháp lý cho việc đưa ra những quy định cụ thể trong quá trình áp dụng luật trong từng vấn đề, lĩnh vực cụ thể. Theo đó, những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân; cơ cấu tổ chức và quyền năng pháp lý của một số hệ thống cơ quan bao gồm cả cơ quan thẩm quyền chung và cơ quan thẩm quyền riêng; những vấn đề mang tính định hướng về các chính sách lớn như chính sách tôn giáo, chính sách dân tộc, chính sách đối ngoại v.v. nên quy định dưới hình thức xác định khung pháp lý, vì đây là những chính sách lớn, ổn định trong một thời gian nhất định.

9.4.2. Xây dựng các chuẩn mực soạn thảo

Các tác giả Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere coi dự luật như một củ hành, để đến được cốt lõi của nó, phải bóc từng lớp vỏ: lớp thứ nhất là cấu trúc hình thức bao gồm các phần, chương, điều; tiếp đó là lớp vỏ ngôn ngữ; cấu trúc của đạo luật; cấu trúc quy phạm của điều luật; cuối cùng là lớp lõi- nội dung thực chất của dự luật¹¹⁶. Các chuẩn mực về mặt kỹ thuật lập pháp của một đạo luật sẽ được xem xét theo từng lớp vỏ đó.

- Chuẩn mực về ngôn ngữ

Văn bản luật, dù đó là luật khung hay luật chi tiết, chỉ có tác dụng thực sự khi nó không dừng lại ở các quy định chung chung, có tính nguyên tắc mà phải quy định các mối quan hệ cụ thể giữa những chủ thể trong một

¹¹⁶ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, “Assessing Legislation: A Manual for Legislators”, Boston, 2003.

hoàn cảnh cụ thể. Do đó, các yêu cầu rõ ràng, cụ thể, chính xác, một nghĩa, luôn luôn là thuộc tính không thể thiếu được của các quy phạm pháp luật.

Để tránh chung chung, mỗi một câu của văn bản pháp luật quy định những gì mà một đối tượng theo luật điều chỉnh phải làm, không được làm hoặc được làm. Muốn như vậy, thứ nhất, không bao giờ nên dùng thể bị động, vì thể bị động rất dễ bỏ sót người hành động, nên được các cán bộ quan liêu ưa thích. Ngay cả khi trong câu bị động có chỉ ra người hành động thì nó cũng không rõ ràng lắm trong việc quy định ai phải làm gì. Tốt hơn hết là sử dụng thể chủ động, trong đó chủ ngữ của câu là người hành động, phải làm một việc nào đó. Thứ hai, một câu văn pháp lý quy định hành vi chỉ đối với những chủ thể có khả năng hành động. Một vật vô tri vô giác, một trẻ sơ sinh, hay một con vật không có năng lực hành động, vì vậy không phù hợp với quy định dành cho nó. Ví dụ, khi quy định: “trong lúc ô tô đang chuyển động, em bé phải được thắt dây an toàn”, thì “em bé” không có khả năng nhận thức và làm được việc đó, như vậy, phải ghi rõ: người lớn nào phải có trách nhiệm thắt dây an toàn cho bé, (chẳng hạn như người lái xe).

Câu văn của luật phải bảo đảm sự rõ ràng, không tối nghĩa (có nghĩa là không được nhiều nghĩa: ví dụ, “tàu Việt Nam” có thể hiểu là tàu đăng ký ở Việt Nam, tàu thuộc sở hữu của pháp nhân Việt Nam, tàu mang cờ Việt Nam”); không mơ hồ, ví dụ như những từ “hợp lý”, “thỏa đáng”, “đúng đắn” là những từ mơ hồ; không dùng từ thừa; không dùng nhiều từ cho một khái niệm.

Nhân chuyện ngôn ngữ của luật, xin nhắc đến ngôn ngữ của Bộ luật dân sự Pháp- công cụ chuyển tải tinh thần pháp luật một cách cụ thể. Trên phương diện này, các nhà nghiên cứu ca tụng: đây là một “tuyệt tác”, “một trong những cuốn sách vĩ đại nhất của nền văn tự Pháp”, được viết với phong cách tuyệt diệu, thứ ngôn ngữ súc tích, có sức nén, trong sáng, dễ hiểu, dễ nhớ, ăn sâu vào trí não¹¹⁷. Thật là những lời nhận xét thú vị đối với các nhà soạn luật của nước ta.

- Chuẩn về cấu trúc của dự luật

Để dự luật có tính khả thi cao, cấu trúc của dự luật cần phải có tính logic. Các điều khoản của dự luật phải có tính liên kết với nhau để những

¹¹⁷ K. Zweigert & H. Kotz, “Introduction to Comparative Law”, 3d ed., Clarendon Press, 1998.

người sử dụng không những biết được phải hành xử như thế nào, mà còn có thể tương tác với nhau như dự luật quy định. Cấu trúc của dự luật cần được thiết kế để các đối tượng chịu sự điều chỉnh cũng như người của cơ quan công quyền thực thi đều có thể vận dụng luật trong một thể thống nhất, không bị cắt rời khỏi nhau.

Tiếp đó, cấu trúc của dự luật đảm bảo tính có thể sử dụng của nó bằng cách sắp xếp các quy định về hành vi của người sử dụng sao cho họ có thể tìm thấy những quy định liên quan đến mình một cách nhanh nhất. Nhất là không nên có những dẫn chiếu đến một điều khoản khác hoặc đạo luật khác. Người đọc càng mất ít thời gian để suy nghĩ tại sao một điều khoản nào đó xuất hiện tại chỗ nào đó của dự luật, càng tốn ít thời gian để lật giở tìm kiếm và hiểu các quy định của dự luật thì càng tốt.

- Chuẩn về cấu trúc của điều luật

Điều luật là yếu tố cơ bản của dự luật, đằng sau lớp vỏ ngôn ngữ của điều luật là những hành vi mà nó điều chỉnh. Thống kê cho biết, trừ một số rất ít ngoại lệ (thường dưới 5%), mỗi một điều luật được soạn thảo tốt sẽ ra lệnh, cấm hoặc cho phép một đối tượng xã hội được ứng xử tương ứng¹¹⁸. Một điều luật rõ ràng, cụ thể phải trả lời được các câu hỏi: ai, cái gì, khi nào, ở đâu.

“Ai” có nghĩa là ai là chủ thể của hành vi mà điều luật đó điều chỉnh. Như vậy, nếu được soạn thảo rõ ràng, không chung chung, câu văn của điều luật phải có chủ ngữ; nếu câu ở dạng bị động thì cũng phải tìm ra chủ thể ẩn đằng sau nó (ví dụ: trong câu “những hành vi vi phạm luật lệ giao thông phải bị xử phạt thích đáng” phải rõ “Ai” có quyền xử phạt). Nếu ngược lại có nghĩa là điều luật vẫn mắc phải bệnh chung chung, gây nhiều cách hiểu khác nhau.

Đối với câu hỏi “cái gì?”, điều luật ra lệnh cho chủ thể nào đó phải ứng xử như thế nào. Để quy phạm có thể quy định một cách thống nhất, cần tìm đến động từ, hoặc trợ động từ như “phải” để chỉ mệnh lệnh, “cấm”, “không được” để chỉ cấm, “được”, “có thể” để chỉ sự cho phép.

Đối với các câu hỏi “ở đâu” và “khi nào”, một điều luật quy định phạm vi không gian và hạn thời gian mà quy phạm có hiệu lực. Một điều luật

¹¹⁸ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, *Tlđđ*.

có thể hạn chế hành vi được điều chỉnh bằng cách đưa ra các trường hợp, điều kiện hoặc ngoại lệ.

- Chuẩn về lớp lõi nội dung

Về nội dung của một dự luật, các kỹ thuật lập pháp sau đây có thể góp phần đảm bảo tính thống nhất của một văn bản luật với cả hệ thống:

Thứ nhất, muốn đánh giá được dự luật có đảm bảo được tính thống nhất hay không, cần phải đặt dự luật trong cả một hệ thống. Một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh điều chỉnh những hành vi cấu thành tám tiêu hệ thống. Nó bao gồm những quy tắc nhằm vào: 1) chủ thể đóng vai trò chủ yếu; 2) các cơ quan thực hiện chính; 3) cơ quan chế tài; 4) cơ quan giải quyết tranh chấp; 5) cơ quan cấp vốn; 6) cơ quan giám sát và đánh giá; 7) cơ quan ban hành các quy định dưới luật; 8) những người duy trì trật tự văn bản luật¹¹⁹. Một dự luật đơn giản, chẳng hạn như cấm khạc nhổ ngoài đường, dường như chỉ nhắm vào một khía cạnh của hệ thống, nhưng thực ra đều ngầm hướng đến các khía cạnh khác. Chưa nói đến một dự luật lớn chứa các quy định tác động đến tất cả các đối tượng nói trên (ví dụ như dự luật thành lập một cơ quan nhà nước). Như vậy, một dự luật, dù khung hay chi tiết, đều phải nhằm đến tám tiêu hệ thống, hay nói cách khác, tám đối tượng đó.

Thứ hai, cần phải có cái nhìn tổng thể về hệ thống các văn bản pháp luật để nhóm các vấn đề thuộc một lĩnh vực nào đó của đời sống xã hội lại với nhau. Tiếp đó, tìm ra cái chung trong nhóm các vấn đề ấy với nhau (trong mỗi cái riêng luôn chứa đựng những cái chung và cái chung chỉ tồn tại thông qua mỗi cái riêng), cái gì chung thì quy định chung, còn những gì riêng, đặc thù thì quy định cho từng vấn đề riêng rẽ¹²⁰. Chẳng hạn, có nên xây dựng cho mỗi tổ chức xã hội một luật hay không? Hay chỉ nên có một luật chung cho tất cả các tổ chức đó trong đó quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng, những nguyên tắc về mối quan hệ của Nhà nước đối với các tổ chức xã hội.

¹¹⁹ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, *Tlđđ*.

¹²⁰ Nguyễn Minh Đoan, Luật của Quốc hội không nên quy định quá chi tiết, Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2003.

Ở Việt Nam, trên cơ sở đề xuất của một chuyên đề nghiên cứu trong Văn phòng Quốc hội¹²¹, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành văn bản quy định các chuẩn mực chung về hình thức của luật, pháp lệnh làm cơ sở thống nhất cho việc rà soát, chỉnh lý về mặt kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh như¹²²: thống nhất về thể thức trình bày luật, pháp lệnh; thống nhất về tên gọi, hình thức thể hiện của luật, pháp lệnh sửa đổi để bảo đảm rành mạch về lần sửa đổi, năm sửa đổi luật; thống nhất về cách thức trình bày, kết cấu các điều, khoản, điểm... Nói chung, nghiên cứu của Văn phòng Quốc hội và Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiều điểm tương đồng với khuyến nghị của các tác giả nước ngoài. Vấn đề là phải triệt để thực hiện các quy định đó trên thực tế.

9.4.3. Áp dụng kỹ thuật dùng một luật sửa nhiều luật

Kỹ thuật một luật sửa nhiều luật có nghĩa là rà soát tất cả những quy định hiện hành về một lĩnh vực nhất định, tìm những quy định mâu thuẫn với nhau và liệt kê các quy định đó trong một dự luật sửa đổi, bổ sung các đạo luật chứa các quy định mâu thuẫn để tiến hành chỉnh sửa, bổ sung, hoặc bãi bỏ. Kỹ thuật lập pháp một luật sửa đổi đồng thời nhiều luật (omnibus law making) là khái niệm hoàn toàn mới ở Việt Nam, tuy rằng, điều này đã được nhiều nước áp dụng trong quá trình sửa đổi các quy định pháp luật phục vụ cho quá trình hội nhập quốc tế của các nước đó¹²³. Trên thực tế, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, Quốc hội đã thực hiện việc ban hành một luật để sửa đổi, bổ sung nhiều luật. Cụ thể là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật thuế giá trị gia tăng đã sửa đổi một số quy định của hai luật thuế. Có khá nhiều đại biểu Quốc hội đã đề nghị áp dụng quy trình một luật sửa nhiều luật một cách chính thức, thường xuyên hơn.¹²⁴ Chuyên gia nước

¹²¹ Văn phòng Quốc hội, Hoàn thiện và nâng cao kỹ thuật trình bày, thể hiện văn bản luật, pháp lệnh, Hà Nội, 2003.

¹²² Nghị quyết số 139/2007/UBTVQH11 Ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

¹²³ Xem: Văn phòng Quốc hội- Báo cáo nghiên cứu công tác lập pháp thực thi hiệp định thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ, Hà Nội, 2003.

¹²⁴ Đoàn Thư ký kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XII, Tổng hợp ý kiến thảo luận tại Tổ của các vị đại biểu Quốc hội về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011) và năm 2008

ngoài cũng cho rằng, kỹ thuật này thích hợp với Việt Nam¹²⁵. Vậy thì áp dụng kỹ thuật này như thế nào?

Nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của kỹ thuật này là phải tiến hành rà soát một cách tổng thể các văn bản luật có liên quan theo chiều ngang giữa các văn bản và cả chiều dọc theo hiệu lực pháp lý từ cao đến thấp: luật và các văn bản dưới luật về cùng một chủ đề hoặc lĩnh vực nhất định. Chính phủ hoặc cơ quan lập pháp sử dụng kết quả rà soát đó để xây dựng thành dự án luật cụ thể sửa đổi đồng loạt các đạo luật về những vấn đề có liên quan.

Như vậy, nội dung vấn đề cần phải sửa đổi là yếu tố quan trọng nhất xác định phạm vi và mức độ sửa đổi đồng loạt các văn bản luật có liên quan.

Khả năng áp dụng một luật để sửa đổi nhiều luật, pháp lệnh khác có liên quan về một vấn đề nào đó là có thể được, phù hợp với tinh thần và những nguyên tắc chung của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật¹²⁶. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan lập pháp duy nhất, Quốc hội hoàn toàn có thẩm quyền để ban hành một đạo luật chung như vậy. Các khâu soạn thảo, thẩm tra, thông qua dự luật dạng này cũng sẽ không gặp khó khăn về cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện¹²⁷.

Mặt khác, cũng cần nhận thấy rằng, kỹ thuật một luật sửa nhiều luật không phải là biện pháp thay thế cho cách thức sửa đổi từng luật, mà là cách làm linh hoạt, bổ sung và làm phong phú thêm khả năng của cơ quan lập pháp trong việc phản ứng với những yêu cầu cụ thể mà cuộc sống đòi hỏi¹²⁸. Cần nhận biết, trong những điều kiện như thế nào thì một luật có thể sửa được nhiều luật? Ví dụ trong lĩnh vực thuế, có thể dùng một luật về thuế để sửa một số đạo luật thuế khác, nhưng không phải trong mọi trường hợp đều dùng một luật để sửa được nhiều luật.

¹²⁵ John Bently, Bình luận và kiến nghị về Dự thảo Luật điều ước quốc tế, bài trình bày tại Hội thảo STAR Vietnam, Điều ước quốc tế và vai trò của cơ quan lập pháp, Hà Nội, 4/2005.

¹²⁶ Các điều 2, 8, 9 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

¹²⁷ Ngô Đức Mạnh, Kỹ thuật lập pháp: một luật sửa nhiều luật, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2005.

¹²⁸ Ngô Đức Mạnh, như trên.

9.4.4. Áp dụng kỹ thuật pháp điển hóa

Pháp điển hóa có nguồn gốc từ thời cổ đại, trở thành thông lệ chính thức từ thế kỷ XIX ở Pháp và sau đó là các nước châu Âu khác, và đến nay đã được áp dụng không chỉ ở các nước thuộc hệ thống dân luật, mà cả ở các nước thông luật, dù với phương pháp khác nhau¹²⁹. Pháp điển hóa pháp luật được coi là một đòi hỏi của việc thực hiện các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền, theo đó Nhà nước cần có một hệ thống văn bản pháp luật đầy đủ, minh bạch, rõ ràng, dễ hiểu và người dân có thể dễ dàng tiếp cận được.¹³⁰ Ở Việt Nam, những nét của pháp điển hóa cũng manh nha từ thời Lý, thể hiện rõ hơn dưới thời Lê và Nguyễn¹³¹. Sau năm 1945, mặc dù một số lần tổng rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã được tiến hành song do công tác này không được làm thường xuyên, khoảng cách giữa các lần tổng rà soát khá dài, trong khi số lượng các cơ quan có thẩm quyền ban hành cũng như loại văn bản quy phạm pháp luật lại rất lớn, nên đã tạo ra nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện việc rà soát. Đồng thời, cũng chưa có đánh giá cụ thể về chất lượng cũng như tác dụng của các lần tổng rà soát nói trên¹³². Do đó, các nhà hoạch định chính sách cũng sẽ thiếu những cơ sở vững chắc cho việc đánh giá, xem xét tính hệ thống, tính toàn diện của hệ thống pháp luật Việt Nam để có thể xác định chính xác chương trình, kế hoạch lập pháp các giai đoạn sắp tới. Hệ thống pháp luật vẫn còn trong tình trạng thiếu tính thống nhất, đồng bộ, có sự chia cắt, mâu thuẫn, chòng chéo giữa các văn bản pháp luật với nhau, giữa

¹²⁹ Xem thêm về lịch sử phát triển, triết lý, phương pháp pháp điển hóa trong Rene David, Những hệ thống pháp luật chính trong thế giới đương đại, người dịch Nguyễn Sĩ Dũng và Nguyễn Đức Lam, NXB Tp Hồ Chí Minh, 2003; Maria Luisa Murillo, The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification Journal of Transitional Law and Policy, Vol. 11:1.

¹³⁰ Elizabeth Catta, *Juridical rules of codification and necessary codification skills*, speech at Training Seminar on codification techniques – European experiences (Halong, Vietnam, 20 to 21 June, 2007)

¹³¹ Nguyễn Đình Lộc, Kế thừa, phát huy truyền thống pháp điển hóa Việt Nam ngàn năm tuổi để xây dựng một hệ thống các đạo luật Việt Nam thời kỳ đổi mới, bài viết tại Hội thảo về pháp điển hóa do Ban Công tác lập pháp tổ chức tại Đà Lạt, 12/2007.

¹³² Đặng Văn Chiến, Báo cáo đề dẫn, Hội thảo về pháp điển hóa do Ban Công tác lập pháp tổ chức tại Đà Lạt, 12/2007.

văn bản luật với các văn bản hướng dẫn thi hành; pháp luật thiếu tính ổn định; tính minh bạch, tính khả thi chưa cao.

Trong bối cảnh đó, pháp điển hóa có thể bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp luật, bởi lẽ nó tập hợp các quy phạm pháp luật hiện hành dưới một hình thức bố cục hoàn chỉnh hơn nhằm tạo thuận lợi cho người sử dụng trong việc thực hiện quyền được thông tin về pháp luật, nâng cao khả năng tiếp cận của pháp luật cũng như tính rõ ràng, minh bạch của pháp luật. Pháp điển hóa như một số nước đã thực hiện, đó là tập hợp, rà soát, so sánh, đối chiếu, căn chỉnh, loại bỏ những quy định mâu thuẫn, chồng chéo đã hết hiệu lực thi hành để xuất bản các Tổng tập hệ thống hóa về các ngành luật, các lĩnh vực cụ thể.¹³³ Chẳng hạn, ở Pháp các hoạt động pháp điển hóa nhằm mục đích¹³⁴:

- Trước hết là tạo ra một văn bản pháp luật duy nhất (dưới hình thức một bộ luật - Code)¹³⁵ từ nhiều văn bản khác nhau về cùng một lĩnh vực;

- Thứ hai là nhằm tập hợp các quy phạm pháp luật (thuộc cả phần luật và phần văn bản dưới luật) đang nằm phân tán, rải rác để ở nhiều văn bản theo một trật tự logic, tăng cường khả năng liên kết và tính gắn gũi, dễ hiểu của văn bản pháp luật;

- Thứ ba là nhằm minh bạch hóa và bảo đảm tính cập nhật của các quy phạm pháp luật thông qua việc bãi bỏ các nội dung không rõ ràng, mâu

¹³³ Lê Hồng Sơn, Một số vấn đề cơ bản về lý luận và thực tiễn; Phạm Duy Nghĩa, Pháp luật phải thân thiện với người sử dụng: vài bình luận về xây dựng Tổng tập pháp luật Việt Nam - Tài liệu tại Hội thảo quốc tế về kinh nghiệm pháp điển hóa, 4/2006.

¹³⁴ Ban Công tác lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI, Báo cáo kết quả làm việc của Đoàn công tác tại CH Pháp và Ủy ban châu Âu, 11/2007.

¹³⁵ Cụm từ bộ luật (code) theo quan điểm của Cộng hòa Pháp có ý nghĩa khác với từ bộ luật hiện đang sử dụng trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Bộ luật theo quan điểm của Cộng hòa Pháp có nghĩa là một bộ pháp điển hóa, trong đó tập hợp tất cả các quy phạm pháp luật hiện hành được bố cục lại theo trật tự logic và theo những khuôn mẫu nhất định để dễ dàng trong việc tra cứu, áp dụng, do Chính phủ thực hiện. Còn bộ luật theo cách hiểu ở Việt Nam lại có giá trị như các luật thông thường khác, đều phải được Quốc hội thảo luận và thông qua, chỉ khác các luật này ở quy mô của nội dung cần điều chỉnh (ví dụ như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động...).

thuần, không phù hợp với Hiến pháp, với các thoả thuận, cam kết quốc tế trong các quy phạm pháp luật hiện hành;

- Và cuối cùng là nhằm chỉ ra các khiếm khuyết, các lỗ hổng trong hệ thống luật pháp và chuẩn bị đề xuất những cải cách cần thiết. Với mục tiêu cuối cùng này, pháp điển hóa có thể coi như một sự chỉ dẫn, kiến nghị đối với chính quyền nói chung và các nhà lập pháp nói riêng trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Là một nước chịu ảnh hưởng lớn của dân luật Pháp, mô hình pháp điển hóa của nước này có thể áp dụng ở Việt Nam với những thay đổi thích hợp. Hơn nữa, cách làm này sẽ giúp giải quyết một số vấn đề như¹³⁶: Ít tốn kém cả về thời gian, công sức và tiền của so với việc xây dựng các bộ luật lớn; Có tính khả thi so với mặt bằng trình độ làm luật chung ở thời điểm hiện nay vì ít đòi hỏi sự can thiệp, chỉ đạo của các cơ quan làm chính sách; Bảo đảm tính linh hoạt, dễ cập nhập và nhanh chóng thích nghi, phù hợp với điều kiện hạ tầng xã hội vẫn đang biến chuyển liên tục như hiện nay.

Tuy nhiên, cần nhận thức rằng, pháp điển hóa là một công việc mang tính kỹ thuật cao, tốn nhiều thời gian và công sức, có thể kéo dài đến cả chục năm (ví dụ như đối với Bộ luật về chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp)¹³⁷. Đây là một trong các lý do khiến Nghị viện ở những nước như Pháp không tham gia sâu vào công việc này mà ủy quyền cho Chính phủ và các cơ quan chuyên môn đảm trách. Chính vì vậy, để áp dụng vào Việt Nam, nên coi pháp điển hóa là một hoạt động mang tính kỹ thuật, có thể giao cho các nhà chuyên môn tiến hành và giảm bớt sự can thiệp của các nhà lập pháp. Khi một sản phẩm pháp điển hóa đã được hoàn thiện, các nhà lập pháp có thể ủy quyền cho một cơ quan (có thể là Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ) xác nhận hiệu lực của bộ pháp điển hóa này. Trách nhiệm chủ yếu ở khâu này là bảo đảm để các quy định pháp luật được pháp điển hóa vẫn giữ nguyên nội dung như đã được Quốc hội thông qua.

Mặt khác, để tiến hành pháp điển hóa được thuận lợi, bảo đảm được sự thống nhất của toàn bộ quá trình thì cần có một cơ quan chuyên trách

¹³⁶ Cao Xuân Phong, Vài nét về pháp điển hóa tại Việt Nam, Tài liệu tại Hội thảo quốc tế về kinh nghiệm pháp điển hóa, 4/2006.

¹³⁷ Ban Công tác lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI, Báo cáo kết quả làm việc của Đoàn công tác tại CH Pháp và UB châu Âu, 11/2007.

(tương tự như Ủy ban cấp cao về pháp điển hóa của Pháp) chịu trách nhiệm chính trong quá trình này. Cơ quan này có thể thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ (tùy thuộc vào việc Quốc hội sẽ giao cho cơ quan nào chịu trách nhiệm thông qua các bộ pháp điển hóa). Nhiệm vụ chính của cơ quan này là lập chương trình, kế hoạch pháp điển hóa các văn bản pháp luật; giúp cơ quan có thẩm quyền triển khai thực hiện kế hoạch pháp điển hóa; tổ chức phối hợp các cơ quan hữu quan để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình tiến hành pháp điển hóa; thẩm định sản phẩm pháp điển hóa để tham mưu cho cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Văn kiện

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Luật Giao dịch điện tử

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003

Luật Kiểm toán nhà nước

Luật Ngân sách nhà nước

Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình

Luật Tổ chức Quốc hội

Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH ngày 7/03/2003

Nghị quyết số 053/2006/QH ngày 0//2006 của Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích Khoản 6, Điều 9 của Luật kiểm toán nhà nước.

Nghị quyết số 26/2004/QH về việc ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Nghị quyết số 39/2007/UBTVQH Ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo VBQPPL của Quốc hội, UBTVQH

Nghị quyết số 55/2005/QH ngày 29//2005 của Quốc hội

Tờ trình số 01/Ttr-CP ngày 18/01/2008 của Chính phủ về Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.

Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002 – 2007)

Báo cáo số 200/UBPL ngày 28 tháng năm 2006 của Ủy ban pháp luật về tổng kết công tác của Ủy ban pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI

Biên bản gõ băng ghi âm các phiên họp của Quốc hội

- Sách, báo, tạp chí

Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyeseekin, “*Soạn thảo pháp luật vì sự tiến bộ xã hội dân chủ*”, người dịch: Lưu Tiến Dũng, Nguyễn Khánh Ngọc, Nguyễn Duy Hưng, Hà Nội, 2002.

Ban Công tác lập pháp, *Cơ chế bảo hiến*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2006.

Ban Công tác lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI, *Báo cáo kết quả làm việc của Đoàn công tác tại CH Pháp và UB châu Âu*, /2007.

Bùi Xuân Đức, Về vị trí, vai trò của Quốc hội trong cơ chế quyền lực nhà nước đổi mới’ trong Văn phòng Quốc hội, *Kỷ yếu Hội thảo: Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới*, (Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 200), tr. 36

Cao Xuân Phong, *Vài nét về pháp điển hóa tại Việt Nam*, Tài liệu tại Hội thảo quốc tế về kinh nghiệm pháp điển hóa, 4/2006.

Đặng Văn Chiến, *Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật*, Người đại biểu nhân dân, số ngày 7, 8/02/2008.

Đặng Văn Chiến, *Vai trò của UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số /2008.

Đặng Văn Chiến, Báo cáo đề dẫn, Hội thảo về pháp điển hóa do Ban Công tác lập pháp tổ chức tại Đà Lạt, 2/2007.

Elizabeth Catta, *Juridical rules of codification and necessary codification skills*, speech at Training Seminar on codification techniques – European experiences (Halong, Vietnam, 20 to 2 June, 2007)

Hoàng Minh Hiếu, *Ai soạn luật và câu chuyện động lực lập pháp*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn

Hoàng Minh Hiếu, Trần Thị Ninh, *Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI*, Trung tâm TT-TV-NCKH, Chuyên đề nghiên cứu, 2008.

Hoàng Văn Minh, *Việc xem xét, quyết định đưa dự án luật, pháp lệnh vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội*, Kỷ yếu Hội thảo kinh nghiệm đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội, 2006.

Hoàng Văn Tú, *Hoàn thiện quy trình lấy ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*, Người đại biểu nhân dân.

Hoàng Văn Tú, *Đánh giá chất lượng dự án luật, pháp lệnh hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6/2006.

Hồng Thoan, ‘*Quảng cáo điện tử ... lơ lửng*’, Thời báo kinh tế Việt Nam, số 28/09/2006.

J.A.Clarence Smith, “Legislative Drafting: English and Continental”, 980 Statute Law Review 4, tr.5.

John Bently, Bình luận và kiến nghị về Dự thảo Luật điều ước quốc tế, bài trình bày tại Hội thảo STAR Vietnam, “*Điều ước quốc tế và vai trò của cơ quan lập pháp*”, Hà Nội, 4/2005.

K. Zweigert & H. Kotz, *Introduction to Comparative Law*, 3d ed., Clarendon Press, 998.

Lê Hồng Sơn, *Một số vấn đề cơ bản về lý luận và thực tiễn*, Tài liệu tại Hội thảo quốc tế về kinh nghiệm pháp điển hóa, 4/2006.

Lê Thị Thiệu Hoa, *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về sự tham gia của nhân dân vào hoạt động xây dựng luật hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ năm 2006.

Maria Luisa Murillo, *The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification*, Journal of Transitional Law and Policy

Minh Lý, *Thẩm định các văn bản pháp luật: Bộ Tư pháp chưa thể hiện hết “quyền lực”*, Đời sống và Pháp luật, thứ Năm, 27/2/2007.

Ngô Đức Mạnh, *Kỹ thuật lập pháp: một luật sửa nhiều luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2005.

Nguyễn Bá Chiến, *Rà soát để hoàn thiện hệ thống pháp luật: Trình trạng thừa quy định pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 24 năm 2007.

Nguyễn Cửu Việt, *Một luật hay hai luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 24 năm 2007.

Nguyễn Đình Cung, *RIA và Guilettine trong cải cách thể chế: kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng vào Việt Nam*, Hội thảo Cải cách thể chế và vai trò của cơ quan lập pháp, (Trung tâm TT-TV-NCKH, tháng 0/2008).

Nguyễn Đình Lộc, *Kế thừa, phát huy truyền thống pháp điển hóa Việt Nam ngàn năm tuổi để xây dựng một hệ thống các đạo luật Việt Nam thời kỳ đổi mới*, bài viết tại Hội thảo về pháp điển hóa do Ban Công tác lập pháp tổ chức tại Đà Lạt, 2/2007.

Nguyễn Đức Lam, *Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam*, Hội thảo Quy trình, thủ tục làm việc của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, (Trung tâm TT-TV-NCKH, tháng 6 năm 2007)

Nguyễn Lâm, *Học làm đại biểu*, Người đại biểu nhân dân, ngày 28/5/2007.

Nguyễn Minh Đoan, *Chất lượng và nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3 năm 2006

Nguyễn Minh Đoan, *Luật của Quốc hội không nên quy định quá chi tiết*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8/2003.

Nguyễn Quang Minh, *Hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số /2006.

Nguyễn Quốc Thắng, *Bước đột phá nâng cao năng lực lập pháp*, Người đại biểu nhân dân, số ngày 2/02/2008.

Nguyễn Sĩ Dũng, *Chất lượng dự án luật không đạt là do vừa thiết kế, vừa thi công* (Bài trả lời phỏng vấn), Người đại biểu nhân dân, Số ngày 09/0/2008.

Nguyễn Sĩ Dũng, *Giám sát của Quốc hội: Những điểm tương đồng và khác biệt về khái niệm*, Kỷ yếu hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội, (Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2004), tr. 32.

Nguyễn Sĩ Dũng, *Làm luật: Không học không làm được*, (Bài trả lời phỏng vấn) Vietnamnet, 24/05/2005.

Nguyễn Sĩ Dũng, *Một số thách thức về khái niệm liên quan đến giải thích pháp luật ở Việt Nam*, Hội thảo giải thích pháp luật, (Văn phòng Quốc hội, 02/2008).

Nguyễn Sĩ Dũng, *Tản mạn về các tỷ lệ*, Tuổi Trẻ Cuối Tuần, 6/2007.

Nguyễn Thị Kim Thoa, *góp ý Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trang web về lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh*, <http://duthaoonline.quochoi.vn>

Nguyễn Trung, *Cái gì khó, chưa biết thì Quốc hội phải học*, Người đại biểu nhân dân, 27/05/2007.

Nguyễn Văn Thuận, *Thực trạng bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật của các văn bản quy phạm pháp luật*, Tài liệu Hội thảo về Cơ chế bảo hiến ở Việt Nam do Ban công tác lập pháp và Dự án SIDA tổ chức tại Thành phố Vinh tháng 3/2005.

OECD, *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, SIGMA Papers: No 8, 997.

Phạm Chi Lan, *Soạn thảo văn bản pháp luật nhằm đáp ứng các quy định của WTO: Kinh nghiệm trong quá trình xây dựng Luật doanh nghiệp và luật đầu tư năm 2005*, Hội thảo Cam kết gia nhập WTO của Việt Nam và công tác lập pháp của Quốc hội, (Trung tâm TT-TV-NCKH, 0, tháng 9 năm 2007).

Phạm Duy Nghĩa, *Pháp luật phải thân thiện với người sử dụng: vài bình luận về xây dựng Tổng tập pháp luật Việt Nam* - Tài liệu tại Hội thảo quốc tế về kinh nghiệm pháp điển hóa, 4/2006.

Phạm Thúy, *Văn bản quy phạm pháp luật - Anh là ai*, Người đại biểu nhân dân, số 3/2/2007.

Phạm Tuấn Khải, *Mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật*, trang tin điện tử xây dựng pháp luật, www.chinhphu.vn, truy cập ngày 27/2/2008.

Phan Huy Hồng, Nguyễn Thái Phúc, *Về mối quan hệ giữa cam kết với WTO, Luật Doanh nghiệp và Nghị quyết 7/2006/QH*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6 (22), tháng 5/2008.

Phan Trung Lý, *Mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động lập pháp*, Kỷ yếu Hội thảo về công tác điều hòa, phối hợp hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 2005.

Rene David, *Những hệ thống pháp luật chính trong thế giới đương đại*, người dịch Nguyễn Sĩ Dũng và Nguyễn Đức Lam, Nxb Tp Hồ Chí Minh, 2003;

Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, *Assessing Legislation: A Manual for Legislators*, Boston, 2003.

Thái Vĩnh Thắng, *Bàn về các nguyên tắc chung của pháp luật Việt Nam trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế*, Tạp chí Luật học, số 7/2006.

Trần Ngọc Đường, *Bàn về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan tài phán hiến pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2007

Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh, *Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta*, Đề tài nghiên cứu KX.04.04, 2005, tr. 28.

Trung tâm TT-TV-NCKH, *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp hai bước và việc sửa đổi Luật ban hành VBQPPL*, chuyên đề nghiên cứu, 2007.

Trung tâm TT-TV-NCKH, *Các Ủy ban của Quốc hội trong lĩnh vực kinh tế và tài chính, ngân sách: Kinh nghiệm của các nước và kiến nghị đối với Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu so sánh, 2007.

Trung tâm TT-TV-NCKH, *Cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống ủy ban ở nghị viện một số nước*, Chuyên đề nghiên cứu, 2006.

Trung tâm TT-TV-NCKH, *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp “hai bước” và việc sửa đổi Luật ban hành VBQPPL*, Chuyên đề nghiên cứu, 2007.

Tùng Anh, *Blog của ông nghị “Quốc Xưa Nay”: Trình làng!!!*, <http://www.lanhdao.net>, 7/7/2007.

Tuyết Nhung, *Sẽ hợp nhất giấy hồng và giấy đỏ*, Thanh niên, số 9/2/2007.

UNDP, *UNDP Capacity Assessment Practice Note*, 2006, tr.5.

Văn phòng Quốc hội, *Hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia vào xây dựng và thực thi pháp luật*, đề tài nghiên cứu khoa học, 2005.

Văn phòng Quốc hội, *Báo cáo nghiên cứu công tác lập pháp thực thi hiệp định thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ*, Hà Nội, 2003.

Văn phòng Quốc hội, *Điều tra xã hội học về thực trạng và giải pháp khắc phục tình trạng luật khung*, 2006.

Văn phòng Quốc hội, *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội*, 2004;

Văn phòng Quốc hội, *Hoàn thiện và nâng cao kỹ thuật trình bày, thể hiện văn bản luật, pháp lệnh*, Hà Nội, 2003.

Văn phòng Quốc hội, *Kỷ yếu Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa X*, tài liệu lưu hành nội bộ, 2002, tr. 5.

Văn phòng Quốc hội, *Nâng cao và hoàn thiện kỹ thuật văn bản luật, pháp lệnh*, Đề tài khoa học cấp bộ, 2003.

Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Hoàng Phê chủ biên, Nxb. Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 44

Yên Khánh, *Riêng - Chung*, Người đại biểu nhân dân, số ngày 03/02/2008.

PHỤ LỤC TÀI LIỆU HỘI THẢO

VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC
BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ
THỐNG PHÁP LUẬT

Thành phố Hồ Chí Minh, 26, 27 tháng 6 năm 2008

BÁO CÁO KẾT QUẢ HỘI THẢO VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

(Thành phố Hồ Chí Minh, 26 - 27 tháng 6 năm 2008)

**Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học
Văn phòng Quốc hội**

Được sự đồng ý của lãnh đạo Văn phòng Quốc hội và sự hỗ trợ kỹ thuật của Dự án Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam (VIE/02/015), vào các ngày từ 26 - 27/6/2008, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học đã tổ chức cuộc Hội thảo khoa học “*Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật*” tại Khách sạn Viễn Đông, Quận 1, Thành phố Hồ Chí Minh.

Hội thảo do TS. Nguyễn Sĩ Dũng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, TS. Ngô Đức Mạnh, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại, TS. Phùng Văn Hùng, Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học đồng chủ trì.

Tham gia Hội thảo gồm có: đại diện các cơ quan của Quốc hội như Ủy ban Đối ngoại, Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Quốc phòng và An ninh; đại biểu Quốc hội của các tỉnh Tây Ninh, Lâm Đồng, Bến Tre, Bình Thuận, Bình Dương, Long An, Tiền Giang, Thành phố Hồ Chí Minh; đại diện Sở Tư pháp và Hội Luật gia Thành phố HCM; đại diện các cơ quan như Bộ Tư pháp, Đại học Quốc gia Hà Nội, Đại học Luật Hà Nội, Đại học Luật thành phố Hồ chí Minh; các chuyên gia Việt Nam, các chuyên gia của UNDP; đại diện các Vụ, đơn vị trong Văn phòng Quốc hội.

Mục đích cơ bản của Hội thảo là trên cơ sở xem xét kết quả báo cáo nghiên cứu của nhóm chuyên gia trong nước và quốc tế về việc nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, các đại biểu tham gia hội thảo sẽ tiến hành trao đổi, thảo luận nhằm: (i) làm rõ những vấn đề về khái niệm tính thống nhất của hệ thống

pháp luật và vai trò của cơ quan lập pháp trong việc góp phần đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; (ii) phân tích, đánh giá những mặt được, mặt chưa được trong việc thực hiện nhiệm vụ của Quốc hội về đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; và (iii) đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật ở nước ta.

I. VỀ NỘI DUNG CỦA CUỘC HỘI THẢO

Ngoài phát biểu khai mạc của TS. Nguyễn Sĩ Dũng, phát biểu chào mừng của Ông Nicholas Booth, cố vấn chính sách về nhà nước pháp quyền và tiếp cận tư pháp của UNDP, trình bày tóm lược kết quả nghiên cứu của đại diện Nhóm nghiên cứu, bình luận về kết quả nghiên cứu của TS. Ngô Đức Mạnh, trong hai ngày làm việc, Hội thảo đã được nghe 8 chuyên đề tham luận và hơn 20 lượt ý kiến phát biểu thảo luận của các chuyên gia trong nước và quốc tế. Các ý kiến phát biểu, thảo luận tập trung vào 3 nhóm vấn đề chính như sau:

1. Tính thống nhất, nhất quán của hệ thống pháp luật và vai trò của Quốc hội

Khái niệm tính thống nhất của hệ thống pháp luật đã được đại diện của Nhóm nghiên cứu của Văn phòng Quốc hội đưa ra tại Hội thảo. Theo đó, tính thống nhất (trong tiếng Anh là thuật ngữ consistency) của hệ thống pháp luật là khả năng của pháp luật trong quá trình tồn tại và phát triển vẫn giữ được những nguyên tắc và đặc điểm cơ bản.

Tính nhất quán của pháp luật bao hàm các vấn đề cơ bản như:

- (i) Đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp;
- (ii) Đảm bảo trong hệ thống pháp luật các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp dưới không trái với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, các văn bản dưới luật không trái với văn bản luật.
- (iii) Các văn bản cụ thể hoá các quy định của luật phù hợp với các nội dung và tinh thần của luật;
- (iv) Có cơ chế kiểm tra giám sát để kịp thời phát hiện và loại bỏ các văn bản pháp luật không đảm bảo tính nhất quán của pháp luật.

(v) Có cơ chế hữu hiệu bảo vệ Hiến pháp và đảm bảo tính nhất quán của pháp luật;

(vi) Vai trò của Toà án hành chính phải được tăng cường trong việc bảo vệ tính nhất quán của pháp luật, chống sự lạm quyền trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước;

(vii) Có các biện pháp dân chủ nhằm phát huy sáng kiến của nhân dân trong việc xây dựng, thực thi và kiểm tra giám sát việc tuân thủ pháp luật.

Cũng có đại biểu tham dự hội thảo đưa ra những khái niệm khác nhau về tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Các khái niệm này tùy thuộc vào góc độ tiếp cận khái niệm hệ thống pháp luật. Ví dụ: nếu tiếp cận hệ thống pháp luật theo phương thức tác động tới quan hệ xã hội thì hệ thống pháp luật sẽ bao gồm luật nội dung và luật hình thức. Tính thống nhất được đảm bảo bởi sự phù hợp giữa nội dung của quyền và nghĩa vụ với thủ tục tương ứng thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó. Nếu tiếp cận hệ thống pháp luật dưới góc độ cấu trúc (gồm quy phạm, chế định, ngành luật) thì tính thống nhất lại được đảm bảo bởi sự hoàn hảo về kỹ thuật điều luật, và sự nhất quán về nội dung giữa các hình thức văn bản pháp luật.

Ý kiến được nhiều đại biểu tham dự Hội thảo chia sẻ là xem xét tính nhất quán của hệ thống pháp luật gắn với nhà nước pháp quyền. Từ đó, sự nhất quán không chỉ là vấn đề của kỹ thuật, của hình thức biểu hiện, mà quan trọng hơn là sự nhất quán về nội dung chính sách. Nội dung đó đều phải hướng tới việc bảo vệ chân lý.

Pháp luật trong nhà nước pháp quyền là hướng tới bảo vệ quyền của người dân. Do đó, sự nhất quán ở đây là sự nhất quán trong việc bảo vệ lợi ích của cử tri nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực chính trị, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực kinh tế, bảo vệ lợi ích của cổ đông nếu đó là pháp luật trong lĩnh vực kinh doanh... Dưới góc độ khác thì nhất quán còn thể hiện ở sự nhất quán về mặt kinh tế để giảm thiểu các chi phí cho dân doanh và cho xã hội.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi nhiều thiết chế khác nhau, mà như một số đại biểu Quốc hội đã cho rằng *“Một mình Quốc hội không làm được, mà cần mở rộng quyền dân chủ của công dân khiến kiện văn bản pháp luật của nhà nước, mở rộng quyền cho Tòa án”*.

Tính nhất quán được bảo đảm bởi sự phối hợp tổng thể của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các thiết chế phi nhà nước khác. Cơ quan trình dự án (chủ yếu là Chính phủ) là cơ quan đầu tiên chịu trách nhiệm về tính thống nhất của hệ thống pháp luật qua công đoạn phân tích chính sách của dự án luật. Tòa án có thể phát hiện những chồng chéo, mâu thuẫn qua hoạt động xét xử và giúp giám sát từ dưới lên. Trong quy trình chung đó, Quốc hội có vai trò quan trọng. Quốc hội có thể đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật thông qua thảo luận tại phiên họp toàn thể, thông qua hệ thống các Ủy ban, thông qua việc lấy ý kiến nhân dân và chuyên gia về dự án ...

2. Những hạn chế trong hoạt động của Quốc hội để đảm bảo tính thống nhất, nhất quán của hệ thống pháp luật thời gian qua

Trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã có những nỗ lực trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật qua các hoạt động như: lập pháp, giải thích pháp luật, thiết lập ra các thiết chế, giám sát việc ban hành văn bản pháp luật ...

Tuy nhiên, các đại biểu tham dự Hội thảo đều có chung quan điểm là hoạt động đảm bảo tính thống nhất hệ thống pháp luật của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong thời gian qua còn bộc lộ nhiều điểm tồn tại.

Thứ nhất, vẫn còn những văn bản luật, pháp lệnh được thông qua có các quy định không thống nhất hoặc mâu thuẫn với các văn bản pháp luật khác đang có hiệu lực. Đơn cử như sự thiếu thống nhất giữa Luật Nhà ở với Luật Đất đai, giữa Luật Thương mại và Bộ luật Dân sự ...

Thứ hai, hoạt động giải thích pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa đáp ứng kịp yêu cầu của thực tế, mặc dù nhu cầu giải thích pháp luật trên thực tế là rất lớn. Điều này phần nhiều xuất phát từ một tồn tại của các văn bản pháp luật là rất nhiều quy định mang tính “chung chung”, song cho đến nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới tiến hành giải thích pháp luật được 3 trường hợp.

Thứ ba, việc đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật thông qua công tác thẩm tra các dự án luật của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội vẫn chưa thật sự hữu hiệu.

Thứ tư, việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền chưa hình thành được đầu mối để giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Và do đó, hiệu quả của công tác giám sát văn bản còn nhiều hạn chế.

Đa số đại biểu đều cho rằng, những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, song tập trung ở những nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Một là, trên thực tế, mỗi dự án luật do một nhóm cán bộ của bộ, ngành hữu quan soạn thảo, và trước khi soạn thảo thì chính sách lập pháp chưa được làm rõ, do đó, các dự thảo khi trình sang Quốc hội dễ có những vấn đề như lợi ích cục bộ của ngành, thiếu thống nhất với các dự án khác cả về nội dung chính sách lẫn kỹ thuật lập pháp.

Hai là, vấn đề ủy quyền lập pháp của Quốc hội thời gian qua còn nhiều tùy tiện, chưa hợp lý.

Ba là, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội với số lượng đại biểu kiêm nhiệm là chủ yếu, đội ngũ cán bộ giúp việc còn mỏng, chưa có đủ thời gian và nhân lực để thực hiện đầy đủ nhiệm vụ luật định là tham gia, phối hợp với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra các dự án để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bốn là, cách thức thảo luận về các dự án luật hiện nay chưa tạo cơ hội để khuyến khích các đại biểu tranh luận về chính sách, góp phần làm rõ các khía cạnh của chính sách. Thêm vào đó là việc tham vấn và tiếp xúc cử tri còn nặng về hình thức. Do đó, tác dụng của phiên họp toàn thể và phản biện từ ý kiến nhân dân trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật còn nhiều hạn chế.

Năm là, còn tồn tại quan niệm chưa thống nhất về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Với quan niệm “làm luật” là chuyện của Quốc hội khiến Chính phủ không “mặc mả” và không có động lực để chuẩn bị một dự thảo tốt. Cùng với quan niệm này, cơ quan soạn thảo lại không có vai trò lớn và không có cơ hội để giải trình, tiếp thu trước Quốc hội về chính sách mà mình đã đề xuất.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả của Quốc hội Việt Nam trong việc đảm bảo tính thống nhất, nhất quán của hệ thống pháp luật

Trong quá trình trình bày tham luận cũng như thảo luận, các đại biểu đã đưa ra nhiều giải pháp để tăng cường hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Thứ nhất, cần chuyển sang phương thức hoạch định chính sách lập pháp nhằm vào các vấn đề của cuộc sống và thành lập cơ quan soạn thảo chuyên trách. Một số giải pháp đổi mới quy trình lập pháp mặc dù không thuộc công đoạn của Quốc hội nhưng có ảnh hưởng lớn đến việc Quốc hội bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả của việc đảm bảo tính thống nhất của Quốc hội trong quy trình lập pháp thì cần đổi mới cách thức soạn thảo luật từ phía Chính phủ. Công đoạn chính phủ phải xuất phát từ các vấn đề phát sinh của cuộc sống cần phải được giải quyết. Trên cơ sở nghiên cứu về vấn đề thì đề xuất các giải pháp lập pháp để xử lý những vấn đề phát sinh đó. Tiếp theo, bước phân tích chính sách là hết sức quan trọng. Trong bước này, một trong những nội dung chính cần được xem xét là các giải pháp lập pháp đưa ra có mâu thuẫn với Hiến pháp và hệ thống các quy định hiện hành hay không. Như vậy, đây chính là một trong những vấn đề cốt lõi của quy trình lập pháp để đảm bảo một văn bản pháp luật mới được ban hành thống nhất, nhất quán với hệ thống các quy định của hiện tại.

Bên cạnh đó, cần sớm nghiên cứu để thành lập Cơ quan soạn thảo chung độc lập. Cơ quan này bao gồm các chuyên gia về kỹ thuật soạn thảo văn bản, có trách nhiệm tiến hành soạn thảo tất cả các văn bản pháp luật sau khi đã được phê chuẩn về mặt chính sách. Với mô hình này, tính thống nhất của hệ thống pháp luật về mặt kỹ thuật lập pháp sẽ được đảm bảo tối đa.

Thứ hai, là cần tăng cường vai trò của hệ thống các Ủy ban của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Khi dự án luật đã được trình sang Quốc hội thì công tác thẩm tra các dự án này ở các Ủy ban là hết sức quan trọng. Ủy ban là nơi tập hợp các đại biểu Quốc hội có chuyên môn sâu về một số lĩnh vực. Phiên họp Ủy ban có thể huy động sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học. Thủ tục làm

việc tại Ủy ban thuận lợi cho việc các đại biểu của Ủy ban và các chuyên gia tương tác với đại diện của cơ quan trình dự án để đào xới các vấn đề một cách cặn kẽ. Do vậy, hệ thống các Ủy ban có thể thẩm định về vấn đề chính sách và kỹ thuật của dự án luật.

Cũng cần phải nói thêm rằng, để phát huy hiệu quả hoạt động của hệ thống các Ủy ban của Quốc hội, cần sớm nghiên cứu và áp dụng hình thức điều trần Ủy ban. Thực tế thời gian qua, các phiên họp của Ủy ban đã mời lãnh đạo các bộ có liên quan và các chuyên gia đến để báo cáo, trao đổi, thảo luận. Song, hình thức điều trần chưa được thừa nhận một cách chính thức và áp dụng rộng rãi.

Tuy nhiên, để điều trần nói riêng và hoạt động của Ủy ban có hiệu quả cao thì tỷ lệ đại biểu chuyên trách của ủy ban phải chiếm tỷ lệ ngày càng cao, số lượng đại biểu tái cử nhiều. Qua mỗi khóa Quốc hội, số lượng đại biểu mới chiếm tỷ lệ $\frac{1}{4}$ số lượng thành viên của Ủy ban là hợp lý. Ngoài ra, năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ giúp việc Ủy ban phải được nâng cao hơn nữa.

Thứ ba, phát huy vai trò của phiên họp toàn thể như là một hình thức hữu hiệu để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Phiên họp toàn thể của Quốc hội là diễn đàn để các đại biểu Quốc hội phát biểu, thảo luận, thể hiện chính kiến của mình về các chính sách được đề ra trong các dự án luật. Chính vì vậy, phiên họp toàn thể cũng là công cụ góp phần đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Có hai yếu tố quan trọng của phiên họp toàn thể được đặt ra ở đây. Một là, các phiên họp này phải được tăng cường tính tranh luận, phản biện giữa các luồng quan điểm xung quanh các chính sách lập pháp. Sự tranh luận này sẽ góp phần làm rõ những tác động của chính sách đối với các nhóm đối tượng chịu sự điều chỉnh của luật. Hai là, các phiên họp toàn thể của Quốc hội phải được tiến hành công khai, phát thanh truyền hình trực tiếp. Cùng với sự thảo luận, tranh luận làm rõ tác động của chính sách, sự công khai các phiên thảo luận của Quốc hội sẽ là cơ sở để phát huy sự giám sát, phản biện của người dân đối với chính sách, với sự phù hợp của dự án luật đối với hệ thống pháp luật hiện hành. Và ngoài ra còn là sự giám sát của người dân đối với hoạt động của những người đại diện cho họ.

Thứ tư, là phải tăng cường sự tham gia của công chúng vào quy trình lập pháp. Sự tham gia của người dân vào quy trình lập pháp có thể được thực

hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Các chuyên gia thì có thể tham gia vào phiên họp của Ủy ban. Cử tri thông thường có thể góp ý kiến, kiến nghị với đại biểu Quốc hội đại diện cho mình. Người dân cũng có thể góp ý kiến về các dự án luật qua các đợt xin ý kiến nhân dân của cơ quan soạn thảo, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc các hình thức không chính thức khác.

II. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ

1. Về báo cáo nghiên cứu của nhóm chuyên gia

Các ý kiến tại Hội thảo đều nhất trí đánh giá cao kết quả nghiên cứu của nhóm chuyên gia trong nước cũng như của chuyên gia nước ngoài.

Báo cáo của các chuyên gia trong nước đã làm rõ thực trạng, nguyên nhân và đề xuất những giải pháp hữu ích nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Các chuyên gia nghiên cứu cũng đã tham gia phát biểu, tranh luận một cách tích cực tại Hội thảo để giải thích hoặc làm rõ thêm các vấn đề liên quan đến báo cáo.

Tuy nhiên, như đã trình bày ở phần trên, để tiếp tục hoàn thiện báo cáo, nhóm nghiên cứu cần tiếp tục chỉnh lý một số nội dung cụ thể như:

(1) Làm rõ hơn về mặt lý luận các quan điểm khác nhau về tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

(2) Báo cáo cần nhấn mạnh rằng để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật không chỉ cần có nỗ lực của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội mà còn có sự đóng góp của tổng thể các thiết chế nhà nước và các thiết chế phi nhà nước mà trong đó đặc biệt là vai trò của hệ thống Tòa án. Tuy nhiên, Quốc hội với việc thực hiện chức năng lập pháp, chức năng giám sát và chức năng đại diện, có vị trí rất quan trọng trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật từ những hoạt động mang tính “tiền kiểm” cho đến các hoạt động mang tính “hậu kiểm” để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

(3) Báo cáo đã đưa ra một số kiến nghị có tính khả thi và phù hợp. Tuy nhiên, một số kiến nghị cũng cần phải được làm rõ thêm để thấy rõ tính khả thi và giá trị đối với việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật như kiến nghị về việc thành lập cơ quan soạn thảo độc lập, kiến nghị về việc thực hiện pháp điển hóa.

Về báo cáo của chuyên gia nước ngoài, theo đánh giá của các ý kiến thảo luận tại Hội thảo, báo cáo đã cung cấp những thông tin hữu ích về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong đó, điểm nổi bật của báo cáo là việc đề xuất tổ chức các cuộc điều trần công khai ở các ủy ban của Quốc hội và coi đó là công cụ hữu hiệu để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, báo cáo sẽ hoàn thiện hơn nếu có thêm các thông tin so sánh về phương thức một số nghị viện cụ thể trên thế giới thực hiện việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật để làm bài học kinh nghiệm cho Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới.

2. Về cách thức tổ chức hội thảo

Theo các đại biểu tham dự hội thảo, chủ đề của Hội thảo là hết sức quan trọng, mang tính thời sự cao, nhất là trong bối cảnh tình trạng tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta chưa được bảo đảm như hiện nay.

Các đại biểu Quốc hội (24 ĐBQH) cũng cho rằng các thông tin thảo luận, trao đổi tại Hội thảo là hết sức hữu ích đối với hoạt động của các ĐBQH. Các đại biểu trình bày tham luận tại Hội thảo đều là những chuyên gia có kiến thức chuyên sâu về chủ đề của hội thảo.

Về thời gian và chương trình của hội thảo, do nội dung của hội thảo là khá rộng nên các đại biểu tham dự cho rằng thời gian hội thảo còn hơi eo hẹp, chưa có nhiều thời gian dành cho các cuộc thảo luận trực tiếp tại Hội thảo.

III. ĐỀ XUẤT KIẾN NGHỊ CÁC HOẠT ĐỘNG TIẾP THEO

Đối với các chuyên gia thực hiện báo cáo nghiên cứu, nhóm chuyên gia cần tiếp tục chỉnh lý báo cáo trên cơ sở các ý kiến góp ý của các đại biểu tham dự Hội thảo như đã đề cập ở phần trên.

Đối với các vấn đề liên quan đến nội dung của Hội thảo, để nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, kết quả thảo luận tại Hội thảo cho thấy cần tiếp tục tập trung nghiên cứu một số nội dung cụ thể sau đây:

Thứ nhất, nghiên cứu và triển khai thí điểm việc thực hiện các phiên điều trần công khai tại các ủy ban của Quốc hội. Đây là một công cụ quan trọng giúp cho Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội có thể nhận được ý kiến đa chiều từ công chúng để phát hiện ra những điểm thiếu tính thống nhất trong các dự án luật, pháp lệnh cũng như của các văn bản pháp luật đang có hiệu lực để kịp thời có biện pháp loại bỏ các điểm thiếu tính thống nhất trong các dự án hoặc các văn bản.

Thứ hai, nghiên cứu về so sánh kinh nghiệm quốc tế và điều kiện thực tế ở Việt Nam về khả năng thành lập một cơ quan soạn thảo độc lập có nhiệm vụ soạn thảo một cách kỹ thuật các điều khoản trong các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Thứ ba, Xây dựng các chuẩn mực kỹ thuật trong hoạt động soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật để đảm bảo tính thống nhất trong việc thể hiện các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ tư, nghiên cứu khả năng áp dụng kỹ thuật pháp điển hóa hiện đại vào thực tế ở Việt Nam để đảm bảo sự thuận tiện trong việc rà soát, phát hiện các điểm thiếu tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

*

* *

Trên đây là những nội dung chính được thảo luận tại Hội thảo “**Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật**”. Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học xin trân trọng báo cáo Lãnh đạo Văn phòng Quốc hội.

MỘT SỐ BÌNH LUẬN VỀ KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CỦA BÁO CÁO VỀ “VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT”

TS. NGÔ ĐỨC MẠNH

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội

Hiến pháp năm 1992 đã xác định nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, theo đó, Nhà nước phải quản lý xã hội bằng pháp luật; Hiến pháp và pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh, thống nhất trong cả nước. Việc thực hiện nhiệm vụ này đặt ra yêu cầu cấp thiết đòi hỏi các cơ quan nhà nước, trước hết là Quốc hội phải đẩy mạnh hơn nữa hoạt động lập pháp của mình để kịp thời ban hành các văn bản pháp luật không những nhiều về số lượng mà còn có chất lượng tốt làm cơ sở pháp lý cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa; phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế và bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của công dân.

Yêu cầu đặt ra là, với vai trò là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội phát huy vai trò của mình như thế nào để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật; hiệu lực và hiệu quả của luật do Quốc hội ban hành được thi hành nghiêm chỉnh trong cuộc sống theo đúng tinh thần mà Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị đã đề ra là *“xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch”*. Trong bối cảnh đó, với sự hỗ trợ của Dự án Hỗ trợ thực hiện Chiến lược Phát triển hệ thống pháp luật của Việt Nam – VIE/02/015, Bộ Tư pháp, việc tổ chức nghiên cứu về ***“Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật”*** là việc làm rất có ý nghĩa và cần thiết nhằm góp phần xây dựng hệ thống pháp luật nước ta ngày càng hoàn thiện. Qua nghiên cứu Dự thảo báo cáo được Nhóm nghiên cứu chuẩn bị, tôi xin có một số ý kiến nhận xét, bình luận cụ thể như sau:

1. Ngoài phần giới thiệu về phương thức tiến hành nghiên cứu, với 5 loại vấn đề được lựa chọn để phân tích, Nhóm nghiên cứu đã có cách tiếp cận toàn diện trong việc làm rõ vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong rất nhiều công trình nghiên cứu đã được công bố, vai trò của Quốc hội được nhìn nhận từ nhiều khía cạnh: cơ quan đại diện dân cử cao nhất; cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; quy trình lập pháp của Quốc hội.. mà chưa có công trình nào bàn về vai trò của Quốc hội từ khía cạnh bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Cách lựa chọn vấn đề nghiên cứu này, theo suy nghĩ của chúng tôi, là hết sức có ý nghĩa vì vấn đề này là biểu hiện cụ thể, rõ ràng nhất về vai trò của Quốc hội không chỉ ở khía cạnh là cơ quan lập pháp duy nhất ở nước ta, mà còn từ việc giải thích pháp luật, rà soát và giám sát việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành. Điều này cũng đặt ra những yêu cầu cao về việc phân tích các vấn đề lý luận của chủ đề nghiên cứu, mà về cơ bản, Nhóm nghiên cứu đã thành công trong việc lý giải vấn đề, nhưng cũng không ít điều cần được luận giải rõ ràng và thuyết phục hơn.

2. Cần khẳng định rằng, đây là công trình nghiên cứu nghiêm túc, công phu của Nhóm nghiên cứu. Báo cáo nghiên cứu đã có sự đánh giá một cách toàn diện, tổng thể, khách quan về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và đề ra được những giải pháp có tính khả thi từ việc có cách hiểu đúng về chức năng lập pháp của Quốc hội, đổi mới quy trình xây dựng pháp luật đến xác định lại vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nâng cao năng lực lập pháp đến đổi mới kỹ thuật lập pháp.

3. Tôi nhất trí cao về phương pháp tiếp cận trong phân tích, đánh giá về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật không chỉ từ khía cạnh thực hiện chức năng lập pháp: xây dựng và ban hành pháp luật, mà cả từ việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích pháp luật và cả công tác rà soát, giám sát văn bản quy phạm pháp luật. Cách tiếp cận này cho phép hiểu về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật một cách tổng thể, toàn diện: không chỉ từ việc thực hiện chức năng lập pháp, mà cả chức năng giám sát nữa.

4. Những thông tin, giải pháp mà Nhóm nghiên cứu đưa ra có tính thực tiễn và tính khả thi cao, rất đáng để chúng ta trao đổi làm rõ, từ đó cung cấp thêm thông tin tham khảo để giúp các cơ quan nhà nước hữu quan, đặc biệt là các cơ quan của Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội xem xét, nghiên cứu nhằm tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, Dự thảo báo cáo cũng còn có một số vấn đề cần được Nhóm nghiên cứu tiếp tục bổ sung, làm rõ thêm trong quá trình chỉnh sửa, hoàn thiện báo cáo.

Một là, rõ ràng là Quốc hội có thể đóng vai trò quan trọng trong nhiều công đoạn, phương thức để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Tuy vậy, với vai trò là cơ quan lập pháp duy nhất của đất nước và để khắc phục tình trạng dàn trải trong việc tham gia thực hiện vào các công đoạn của quy trình lập pháp, cần phải chỉ rõ đâu là điểm mấu chốt, có tính quyết định mà Quốc hội cần phải giữ lấy để bảo đảm cho việc xây dựng pháp luật được thực hiện theo đúng chính sách lập pháp đã đề ra. Việc xác định không rõ trọng tâm trong hoạt động của Quốc hội bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, trên thực tế, Quốc hội làm cả ngày nghỉ, thứ bảy, chủ nhật; thảo luận về dự án luật kéo dài, trùng lặp...không những dẫn đến tình trạng các cơ quan của Quốc hội quá tải, mà còn gây ra những chồng chéo trong tổ chức công việc và lãng phí về thời gian, công sức nhất định.

Hai là, phân phân tích về thực trạng của tình hình nêu rõ 4 loại vấn đề với 14 nguyên nhân làm hạn chế, ảnh hưởng đến vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Rõ ràng, đây là những nguyên nhân có thật. Tuy vậy, có những điều cần được luận giải cho rõ hơn: (i) có những nguyên nhân dường như nằm ngoài sự can thiệp trực tiếp của Quốc hội, ví dụ, thiếu sự liên kết giữa các bộ trong việc soạn thảo dự án luật; thành lập cơ quan soạn thảo chuyên trách; (ii) có những vấn đề là biểu hiện, hiện tượng của sự vật: tình trạng luật quy định chung chung, không thể áp dụng trực tiếp được; (iii) các nguyên nhân gây ra tình trạng thiếu thống nhất của hệ thống pháp luật cần phải có các giải pháp tương ứng để xử lý, khắc phục vấn đề và (iv) giải pháp về việc tăng cường sự tham gia của nhân dân trong xây dựng pháp luật.

Ba là, về việc xác định lại vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đây là điểm rất đáng chú ý vì theo quy định hiện hành, cơ quan này đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Tuy vậy, với những nội dung đề xuất ở phần giải pháp trong việc xem xét lại vai trò của cơ quan này thì chưa có đủ thông tin và căn cứ để trước hết, phát huy vai trò của cơ quan này trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao và giúp Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Hơn thế nữa, cần phân tích mối quan hệ giữa cơ quan này với Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội là cơ quan chuyên môn của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bốn là, Cần cập nhật trong Báo cáo những phát triển, tiến bộ gần đây của chúng ta trong việc đề ra các giải pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đó là việc Quốc hội vừa ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm mới 2008 để thay thế Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, trong đó có nhiều quy định mới về quy trình, thủ tục trong hoạt động ban hành các văn bản pháp luật nói chung. Đồng thời, kỹ thuật lập pháp một luật sửa nhiều luật cũng đã được áp dụng trong việc sửa đổi một số đạo luật do Quốc hội ban hành tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XII vừa qua. Vấn đề đặt ra hiện nay là tổ chức thực hiện các quy định mới này như thế nào và sự tham gia của Quốc hội, các cơ quan và đại biểu Quốc hội để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

* *

Trên đây là một số nhận xét, ý kiến bình luận của tôi về báo cáo nghiên cứu về **“Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật”** và một số nội dung cần tiếp tục thảo luận, làm rõ tại Hội thảo này. Hy vọng rằng những vấn đề này sẽ được các vị đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học và các vị khách quý tham gia Hội thảo trao đổi ý kiến một cách thẳng thắn, nhiệt tình để Nhóm nghiên cứu có thể thu nhận được những thông tin, những kiến nghị bổ ích.

Xin cảm ơn sự quan tâm của quý vị đại biểu và các vị khách quý!

TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

TS. HOÀNG NGỌC GIAO

**Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu, tư vấn chính sách,
pháp luật và phát triển (PLD).**

1. Theo phương thức áp dụng luật

- Hệ thống Dân luật;
- Hệ thống Thông Luật;
- Hệ thống Luật tập quán.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *phương thức áp dụng luật với thể chế pháp lý tương ứng*.

2. Theo nguyên tắc và giáo lý tôn giáo

- Luật Hồi giáo, Sharia;
- Luật Hindu;
- Luật Do thái, Halakha.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *Giáo lý của một tôn giáo cụ thể*.

3. Theo tính chất quan hệ xã hội được phân định giữa Nhà nước (quan hệ công cộng) với các cá nhân (quan hệ tư).

- Luật công;
- Luật tư.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi sự phân định rạch ròi *giữa không gian quan hệ Nhà nước và không gian quan hệ Tư nhân*.

4. Theo phương thức tác động tới quan hệ xã hội

- Luật nội dung;
- Luật hình thức.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *sự phù hợp giữa nội dung quyền và nghĩa vụ với thủ tục tương ứng thực hiện các quyền và nghĩa vụ này.*

5. Theo thể chế chính trị-xã hội

- Pháp luật Xô viết (pháp luật XHCN).
- + Sở hữu công cộng (sở hữu Nhà nước/sở hữu toàn dân);
- + Kế hoạch hóa - tập trung quan liêu : sản xuất, lưu thông, phân phối, hưởng lợi;
- + Pháp luật - là ý chí và công cụ của giai cấp thống trị;
- + Không chấp nhận Luật tư;
- + Không chấp nhận Luật tập quán;
- + Không có cơ chế giải thích Luật độc lập, khách quan;
- + Không có cơ chế bảo vệ Hiến pháp.
- + v.v.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi các nguyên lý của chủ nghĩa Mác-Lê nin về Nhà nước XHCN, về nền kinh tế XHCN.

- Pháp luật kinh tế thị trường (pháp luật TBCN).
- + Chế độ tư hữu tài sản (kể cả tư liệu sản xuất);
- + Thị trường điều tiết sản xuất, lưu thông, phân phối hưởng lợi (với vai trò điều tiết vĩ mô của Nhà nước);
- + Pháp luật – phản ánh kết quả đồng thuận xã hội của các nhóm lợi ích;
- + Luật tư được đề cao (quyền dân sự & chính trị; thương mại, kinh doanh, phúc lợi, an sinh xã hội);
- + Cơ chế bảo hiến rõ ràng;
- + Pháp luật được giải thích một cách khách quan, độc lập;

+ Tòa án - là thiết chế quan trọng bảo vệ tính thống nhất của Hệ thống pháp luật.

+ v.v.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *các nguyên lý cơ bản về Nhà nước Pháp quyền và nền kinh tế thị trường TBCN*

6. Theo cấu trúc

- Quy phạm;
- Chế định;
- Ngành luật.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi *sự hoàn hảo về kỹ thuật điều luật, và bởi sự nhất quán về nội dung giữa các hình thức văn bản pháp luật (Hiến pháp, Luật, các văn bản dưới luật)*.

7. Theo không gian hiệu lực

*** *Pháp luật quốc tế***

a) Phạm vi hiệu lực

- Toàn cầu;
- Khu vực.

b) Hệ thống pháp luật quốc tế bao gồm các bộ phận :

- Luật quốc tế chung – trật tự công cộng toàn cầu;
- Luật quốc tế khu vực – trật tự công cộng khu vực;
- Luật quốc tế chuyên ngành – khuôn khổ pháp lý vì hợp tác chuyên ngành;

- Một số chế định pháp lý quốc tế (kế thừa quốc tế, trách nhiệm pháp lý quốc tế, v.v.) – tư cách chủ thể của quốc gia trong quan hệ quốc tế.

c) Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi hệ thống các nguyên tắc cơ bản:

- Nguyên tắc *jus cogens* – *Luật quốc tế chung*;
- Các nguyên tắc cơ bản của Luật quốc tế chuyên ngành (*Luật thương mại quốc tế, Luật môi trường quốc tế, v.v.*)

- Cam kết về nguyên tắc ứng xử giữa các quốc gia trong khu vực -
Luật quốc tế khu vực.

*** *Pháp luật quốc gia***

a) Phạm vi hiệu lực

- Tài phán quốc gia theo lãnh thổ quốc gia.

- Tài phán quốc gia ngoài lãnh thổ quốc gia - trị ngoại pháp quyền (theo quốc tịch; cơ quan đại diện ngoại giao; tàu thuyền, máy bay, phương tiện trong không phận quốc tế).

b) Hệ thống pháp luật quốc gia bao gồm các ngành luật:

1. Ngành luật Hiến pháp;

2. Ngành luật Hành chính;

3. Ngành luật Hình sự;

4. Ngành luật Tổ tụng hình sự;

5. Ngành luật Dân sự;

6. Ngành luật Tổ tụng dân sự;

7. Ngành luật Lao động;

8. Ngành luật Kinh tế;

9. Ngành luật Tài chính;

10. Ngành luật Ngân hàng;

11. Ngành luật Đất đai;

12. Ngành luật Hôn nhân và Gia đình;

13. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo bởi :

c) Sự nhất quán về nội dung giữa các hợp phần của hệ thống (Hiến pháp và các ngành luật);

- Năng lực xây dựng pháp luật.

- Năng lực giải thích, đánh giá độc lập hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG VIỆC SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH

TS. NGUYỄN THỊ KIM THOA

Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp

Có nhiều biện pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong việc soạn thảo luật, pháp lệnh, tuy nhiên, tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi bài viết này chỉ dừng ở sự phù hợp của luật, pháp lệnh với Hiến pháp; sự ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và sự rõ ràng trong việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết. Do vậy, nội dung bài viết tập trung vào bảo đảm tính hợp hiến, tính ổn định của hệ thống pháp luật, ủy quyền trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật - một số trong các biện pháp cơ bản bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

I. BẢO ĐẢM PHÙ HỢP VỚI CÁC QUY ĐỊNH TRONG HIẾN PHÁP

1. Quy định từ Hiến pháp

Khi soạn thảo luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo cần lưu ý các quy định trong Hiến pháp để bảo đảm pháp lệnh, luật khi được ban hành không trái với Hiến pháp. Cụ thể cần lưu ý đến:

+ Các quy định có phù hợp với bản chất của nhà nước ta?

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân (Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp). Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc.

Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hoá tốt đẹp của mình.

Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số.

+ Có đụng chạm hạn chế quyền cơ bản nào hoặc những quyền tương đương quyền cơ bản không? Có hạn chế quyền tự do hay không? Căn cứ để hạn chế? Các quyền tự do cơ bản có bị hạn chế? Những phạm trù nào thuộc về quyền tự do được bảo vệ? Những phạm trù này có bị can thiệp? Sự can thiệp có được phép? Quy định của hiến pháp có cho phép luật hoặc trên cơ sở của luật can thiệp vào phạm trù thuộc quyền tự do được bảo vệ hay không?... (Chương V Hiến pháp)

+ Quyền bình đẳng có bị xâm phạm? Quyền bình đẳng đặc thù (cấm tuyệt đối sự phân biệt đối xử) có được tôn trọng?

+ Các quy định có phù hợp với chế độ kinh tế được quy định?

+ Các văn bản pháp lý dự kiến có phù hợp với các nguyên tắc cơ bản trong Chương VI, VII, VIII, IX, X của Hiến pháp về dân chủ, nhà nước xã hội, nhà nước pháp quyền, phân công, phân nhiệm quyền lực và các nguyên tắc hiến pháp chung khác?

2. Bất cập trong việc bảo đảm phù hợp với Hiến pháp

a. Hiến pháp chưa thống nhất quy định của Hiến pháp

* Theo Điều 87 Hiến pháp thì:

Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, 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 của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định.

Từ quy định trên dẫn đến 2 cách hiểu khác nhau.

Cách hiểu thứ nhất cho rằng: Theo quy định trên thì Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của 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 của Mặt trận, Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị luật ra trước Quốc hội (trực tiếp), mà không phải thông qua một cơ quan nào.

Loại ý kiến thứ 2 lại cho rằng: hiện nay, chưa có một cơ quan làm đầu mối tổng hợp tất cả các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh để giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội xây dựng chương trình một cách tổng thể; việc xét duyệt các đề xuất để đưa vào chương trình chưa được thực hiện một cách thống nhất, dẫn đến các luật, pháp lệnh được đưa vào chương trình không theo thứ tự ưu tiên, có những văn bản chưa thực sự cần thiết phải ban hành, tính khả thi của chương trình không cao.

Khắc phục tình trạng này, Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi) được xây dựng theo hướng: các cơ quan, tổ chức, cá nhân và các chủ thể quy định tại Điều 87 Hiến pháp, nếu có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thì gửi đến Chính phủ để Chính phủ giúp Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (theo quy trình nhất định với các tiêu chí nhất định của đề nghị, kiến nghị) nhằm góp phần bảo đảm hơn tính tổng thể của chương, thứ tự ưu tiên ban hành văn bản, tính khả thi, tính đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Còn quyền quyết định, thông qua chương trình vẫn là của Quốc hội. Quy định như vậy không vi phạm Hiến pháp, vì cũng tại Điều 87 quy định: Thủ tục trình Quốc hội kiến nghị về luật do luật định.

* Điều 23 Hiến pháp quy định: Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá.

Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường.

Thế thức trưng mua, trưng dụng do luật định.

Cụ thể hoá Điều 23 của Hiến pháp, cơ quan soạn thảo chuẩn bị Dự thảo Luật về trưng mua, trưng dụng. Về vấn đề này còn có nhiều tranh luận như sau;

- Về tên gọi: Cơ quan soạn thảo đề nghị lấy tên Luật là Luật về thể thức trưng mua, trưng dụng vì cho rằng Hiến pháp đã quy định rất cụ thể: Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định. Mặc dù nội dung của Luật còn liên quan nhiều đến điều kiện để trưng mua, trưng dụng, thẩm quyền trưng mua, trưng dụng...

Cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra lại đề nghị lấy tên là Luật trưng mua, trưng dụng, vì, thứ nhất, Hiến pháp không quy định cụ thể về thể thức trưng mua, trưng dụng mà giao Quốc hội quy định. Điều đó không có nghĩa là ràng buộc Quốc hội chỉ được quy định về thể thức trưng mua, trưng dụng vì ngay cả Điều 23 Hiến pháp cũng chưa định rõ các chủ thể có thẩm quyền quyết định trưng mua, trưng dụng, loại tài sản, điều kiện, hình thức trưng mua, trưng dụng, ... những vấn đề nằm ngoài phạm trù “thể thức” (thể thức có thể hiểu là những vấn đề thuộc về trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện). Thứ hai, tên gọi như vậy sẽ bao quát và phản ánh đầy đủ hơn nội dung của Dự thảo. Thứ ba, không vi phạm tinh thần và quy định của Hiến pháp.

- Về điều kiện trưng mua, trưng dụng

Ý kiến của cơ quan thẩm tra cho rằng, việc trưng mua, trưng dụng chỉ xảy ra trong trường hợp **thật cần thiết (khẩn cấp)** vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia. Như vậy, theo loại ý kiến này, việc trưng mua, trưng dụng trong trường hợp vì lợi ích quốc gia, nhưng không thật sự cần thiết (**không khẩn cấp**), thì vi hiến.

Ý kiến của cơ quan thẩm định thì cho rằng nếu chỉ trưng mua, trưng dụng khi xảy ra tình trạng khẩn cấp, trường hợp khẩn cấp thì bỏ sót một tình huống rất quan trọng đòi hỏi có sự can thiệp của Nhà nước là áp dụng biện pháp trong trường hợp “vì lợi ích quốc gia” mà không có các yếu tố “khẩn cấp”, ví dụ như Nhà nước cần bảo tồn các di sản văn hoá mà tư nhân đang nắm quyền sở hữu nhưng nếu Nhà nước giữ quyền sở hữu, quản lý và sử dụng sẽ bảo đảm lợi ích cộng đồng hơn.

Mặt khác, ngay cả trong các trường hợp không “vì lợi ích quốc gia” ở nghĩa rộng mà vì “lợi ích của cộng đồng” cũng cần phải có biện pháp trưng mua, trưng dụng; ví dụ: để xây dựng nhà trẻ, trường học, trạm xá, khu vui chơi giải trí cho cộng đồng,... chính quyền địa phương có thể phải thu hồi đất và trưng mua tài sản gắn với đất của cá nhân vì lợi ích của cộng

đồng địa phương – lợi ích chung. Các cấp chính quyền địa phương cũng có thể được trao thẩm quyền quyết định trưng mua, trưng dụng, không phụ thuộc vào trường hợp khẩn cấp, tình trạng khẩn cấp. Quy định này không hề trái Hiến pháp, vì cũng theo quy định của Hiến pháp, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các quyền công dân (Điều 51), trong đó có quyền được học hành, khám chữa bệnh, quyền về văn hoá... thì việc trưng mua tài sản nhằm bảo đảm thực hiện mục đích này không vi hiến.

* Ngay cả việc sửa Hiến pháp cũng còn có sự tranh cãi. Theo quy định tại Điều 147 thì: Chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp. Việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Nhưng hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành đây là tán thành việc sửa hay biểu quyết thông qua?

b. Quy định trong Hiến pháp không rõ ràng

Theo quy định tại Điều 57 Hiến pháp thì công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật. Cho đến năm 2001, sau khi “pháp luật” cụ thể hoá quyền này, để được kinh doanh, theo thống kê, có tới trên 300 giấy phép. Vấn đề đặt ra là: Quyền tự do kinh doanh được cụ thể hóa bởi trên 300 giấy phép có vi phạm Hiến pháp không?

c. Kiến nghị

Từ thực trạng trên, để góp phần bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, tôi có một số liên nghị sau:

1. Cần giao cho cơ quan có thẩm quyền để giải thích một cách thống nhất các quy định của Hiến pháp, nhưng vẫn bảo đảm nội dung cơ bản của nó).

2. Không nên quy định trong Hiến pháp “theo quy định của pháp luật”, vì hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của nước ta quá nhiều, chủ thể ban hành cũng đa dạng. Nếu cứ để theo quy định của pháp luật, thì sẽ lại xảy ra các trường hợp tương tự quyền tự do kinh doanh đã nêu.

3. Cần có quy định ngay trong Hiến pháp để ràng buộc các nhà làm luật phải bảo đảm nội dung nguyên thủy của các quy định, tránh tình trạng sau khi cụ thể nó, không còn thấy đâu quyền tự do nữa¹³⁸!

¹³⁸ Luật nhà nước, Heidelberg 1994, tập I, trang 71.

II. BẢO ĐẢM TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Cần phải bảo đảm chỉ ban hành luật, pháp lệnh tốt với tầm nhìn dài hơi, mang tính tổng thể, mức độ bao quát cao

Cụ thể là chỉ ban hành văn bản khi đáp ứng đủ các tiêu chí sau:

- Được ban hành đúng thẩm quyền.
- Đúng hình thức.
- Các biện pháp bảo đảm thực hiện được mục đích đề ra.
- Chế tài đặt ra tương xứng.
- Các biện pháp đề ra tương xứng để thực hiện mục đích.
- Bảo đảm thực hiện quyền công dân.
- Bảo đảm quản lý nhà nước, bảo đảm quyền của công dân nhưng là một trong các biện pháp thúc đẩy sự phát triển.
- Tính khả thi của văn bản (về nguồn tài chính, nguồn nhân lực bảo đảm thi hành, ý thức sẵn sàng chấp nhận của người dân) được bảo đảm.
- Bảo đảm niềm tin của người dân vào sự ổn định của pháp luật.
- Cách quy định hiệu lực của văn bản, hiệu lực hồi tố hợp lý.
- Bảo đảm cách quy định các điều khoản chuyển tiếp.
- Bảo đảm nguyên tắc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết.
- Bảo đảm tính minh bạch của nội dung văn bản (người dân phải biết rõ họ được phép làm gì? Không được phép làm gì? Cơ quan nhà nước được phép làm gì? Làm đến mức nào?
- Góp phần làm cho hệ thống pháp luật minh bạch, phù hợp với thực tế, hiệu quả, đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện.
- Không quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành (hay một thời gian ngắn sau đó); không có nguy cơ kìm hãm sự phát triển nền kinh tế...
- Cách việ n dẫn rõ ràng.

- Có mâu thuẫn với các văn bản khác với văn bản hiện hành không và cách giải quyết mâu thuẫn như thế nào?

- Giải quyết mối quan hệ giữa nguyên tắc áp dụng văn bản (áp dụng các nội dung của văn bản và các ngoại lệ).

- Bảo đảm ngôn ngữ rõ ràng, dễ hiểu; về một nội dung không hiểu theo nhiều nghĩa.

Có nghĩa là cơ quan soạn thảo cần trả lời chòm câu hỏi sau:

- Có cần thiết không?

- Có thẩm quyền ban hành không?

- Việc ban hành có đúng hình thức không?

- Có thực hiện được mục đích đề ra không (các biện pháp đưa ra trong văn bản có giải quyết được vấn đề không)?

- Tính hiệu quả của văn bản (kinh tế, hiệu quả, phù hợp)?

- Chế tài có tương xứng để vừa bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật nghiêm minh, bảo đảm lợi ích cộng đồng, nhưng ít thiệt cho người dân nhất...?

- Các biện pháp để thực hiện mục đích có tương xứng không để bảo đảm thực hiện mục đích không?

- Có bảo đảm thực hiện quyền công dân không?

- Có bảo đảm quản lý nhà nước nhưng phải là một trong các biện pháp thúc đẩy xã hội phát triển?

- Tính khả thi của văn bản (nguồn tài chính, nguồn nhân lực bảo đảm thi hành, ý thức sẵn sàng chấp nhận của người dân)?

- Có bảo đảm niềm tin của người dân vào sự ổn định của pháp luật?

- Cách quy định hiệu lực của văn bản, hiệu lực hồi tố ổn không?

- Cách quy định các điều khoản chuyển tiếp?

- Cách quy định ủy quyền trong văn bản có theo nguyên tắc không?

- Các quy định trong văn bản có minh bạch để qua đó người dân, doanh nghiệp biết họ được làm gì? Làm như thế nào?

- Cơ quan nhà nước chỉ được làm gì? Trong phạm vi, mức độ nào?
- Từ đó tránh quy định quá chung chung dẫn đến sự tùy tiện trong việc thực hiện pháp luật, hoặc mỗi nơi thực hiện một kiểu do cách hiểu khác nhau.
- Có bảo đảm hệ thống pháp luật phù hợp với thực tế, đơn giản, dễ hiểu?
- Có bảo đảm hệ thống pháp luật dễ thực hiện (đơn giản, dễ tiếp cận, minh bạch, dễ hiểu...)?
- Có quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành (hay một thời gian ngắn sau đó); nguy cơ kìm hãm sự phát triển nền kinh tế...?
- Cách viện dẫn có rõ ràng không?
- Có mâu thuẫn với các văn bản khác với văn bản hiện hành không và cách giải quyết mâu thuẫn như thế nào?
- Mối quan hệ giữa nguyên tắc áp dụng (áp dụng các nội dung của văn bản và các ngoại lệ).

2. Cần đánh giá tác động của dự thảo

Trước khi quyết định ban hành một văn bản nào đó, cơ quan có thẩm quyền ban hành cần phải biết được văn bản ra đời sẽ *giải quyết được vấn đề gì? Nếu giải quyết vấn đề đó (kể cả giải quyết hậu quả không mong muốn) thì nguồn kinh phí, nhân lực sẽ phải đầu tư vào bao nhiêu? Kinh phí đó được lấy từ nguồn nào? Các quy định trong văn bản vừa được ban hành có hợp pháp, có mâu thuẫn với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành không? Nếu có mâu thuẫn, thì hướng giải quyết thế nào? Các đối tượng trực tiếp thi hành có sẵn sàng thực hiện văn bản không (có đủ khả năng về tài chính, về thời gian, về sự hiểu biết...)? Đó chính là nội dung đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.*

Như vậy, đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được hiểu là: *đánh giá tác động tiềm năng của một thay đổi về chính sách và đưa ra phương án thay thế (ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới hoặc phương án sửa đổi, bổ sung văn bản đang hiện hành).* Việc đánh giá tác động tiềm năng được tập trung chủ yếu vào:

- Tác động tiềm năng xã hội, môi trường, tài chính, kinh tế
- Tác động đến hệ thống văn bản
- Tác động đến các nhóm chủ thể trong xã hội (người tiêu dùng, doanh nghiệp, giới, nông thôn, đô thị, tôn giáo...).

Đánh giá tác động của dự thảo có ý nghĩa giúp cơ quan có thẩm quyền có cái nhìn *tổng thể, toàn diện* về vấn đề sẽ được giải quyết trong văn bản, trong đó bao gồm những đánh giá *mặt được* và *mặt hạn chế* của phương án đưa ra đối với lĩnh vực tư nhân, lĩnh vực nhà nước; từ đó tìm ra hướng giải quyết vấn đề một cách phù hợp, hiệu quả và kinh tế nhất. Kết quả đưa đến:

Thứ nhất giảm bớt rủi ro các lỗi về chính sách, vì các cơ quan có thẩm quyền đã:

- Xác định được mục tiêu của việc ban hành
- Đánh giá tác động đầy đủ sự thay đổi dự kiến
- Xác định và đánh giá các phương án lựa chọn nhằm đạt được mục tiêu
- Đảm bảo tính hài hoà, thống nhất với các phương án đang sử dụng
- Biết trước là liệu lợi ích có lớn hơn chi phí hay không
- Đảm bảo quá trình xây dựng chính sách đã và phải có sự tham gia của người dân; đảm bảo tính minh bạch của việc xây dựng chính sách.
- Tính đến bảo đảm tuân thủ các thoả thuận quốc tế.

Thứ hai cải thiện tình hình lạm phát về văn bản quy phạm pháp luật, vì văn bản chỉ được ban hành sau khi đã cân nhắc các tác động kinh tế - xã hội và thấy ưu điểm của việc thi hành lớn hơn chi phí¹³⁹.

¹³⁹ Đây là một trong các mục tiêu mà người Pháp đang theo đuổi nhằm tránh *lạm phát* về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và tránh việc sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật một cách quá thường xuyên.

III. BẢO ĐẢM NGUYÊN TẮC ỦY QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT

Chức năng của luật là phản ánh các mối quan hệ trong xã hội và điều chỉnh các mối quan hệ đó bằng các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cuộc sống là đa dạng dẫn đến các mối quan hệ trong xã hội cũng muôn hình muôn vẻ. Điều đó dẫn đến một thực tế: luật không thể cập nhật được tất cả các mối quan hệ trên. Để luật kịp thời đi vào cuộc sống, phát huy tác dụng và có tính khả thi cao, các nhà làm luật đã áp dụng phương pháp ủy quyền.

- Tác dụng của việc ủy quyền: Để hoàn thành chức năng phản ánh các mối quan hệ trong xã hội và điều chỉnh các mối quan hệ đó bằng văn bản quy phạm pháp luật thì việc ủy quyền xét về khía cạnh khoa học cũng như khía cạnh thực tế là hợp lý. Bởi vì bản thân các nhà làm luật không đủ khả năng *nhận thấy, bao quát, đánh giá đầy đủ, kịp thời các tình huống đa dạng* đã, đang và sẽ phát sinh trong cuộc sống *trên mọi lĩnh vực ở mọi nơi trên đất nước* để điều chỉnh các vấn đề đó dẫn đến không thể quy định để điều chỉnh được hoặc nếu có quy định thì hoặc không thực tế, hoặc các quy định đó không có tính khả thi¹⁴⁰.

+ Nguyên tắc ủy quyền: Để phát huy tác dụng của việc ủy quyền, đồng thời vẫn đảm bảo nguyên tắc phân quyền theo các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp, việc ủy quyền phải tuân thủ các nguyên tắc¹⁴¹: phải được *xác định rõ trong văn bản*. Ngay trong văn bản đó phải chỉ rõ *nội dung, mục đích và phạm vi* của việc ủy quyền và chủ thể được ủy quyền. Việc chỉ rõ nội dung trên phải đảm bảo cho người dân nhận ra trong những trường hợp nào, với dụng ý nào thì việc trao quyền được sử dụng và với những nội dung nào sẽ được quy định trong văn bản quy định chi tiết¹⁴². Các điều kiện này ràng buộc các nhà làm luật không được phép “ủy quyền hoàn toàn” nhiệm vụ hiến định của mình. Ràng buộc này, thứ nhất xuất phát từ nguyên tắc phân quyền trong nhà nước pháp quyền, thứ hai xuất phát từ quyền lợi của người dân sống trong nhà nước pháp quyền, theo đó

¹⁴⁰ Tương tự, A. Gern, Kommunalrecht, S. 147, 148

¹⁴¹ Các nguyên tắc này còn được gọi tắt là điều kiện đặt trước (Vorbehalt des Gesetzes)

¹⁴² Xem C. Degenhart, Staatsrecht I, Heidelberg, S. 89; Jarass/Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, Muechen, 2. Aufl., S. 636; BVerfGE 1,

người dân phải được biết trước trên cơ sở luật nào, với hình thức và mức độ nào cơ quan hành pháp được phép can thiệp vào cuộc sống của họ¹⁴³.

Ở Việt Nam trong thời gian vừa qua, nhiều luật, pháp lệnh được ban hành nhưng chỉ chứa đựng nguyên tắc cơ bản, còn chủ yếu uỷ quyền cho “pháp luật” quy định chi tiết thêm. Điều này hoàn toàn trái với thông lệ quốc tế. Theo đó, luật phải quy định cụ thể ai? Được làm gì? Còn làm như thế nào thì cần phải uỷ quyền¹⁴⁴. Hơn nữa, khi uỷ quyền ban hành văn bản quy định chi tiết, thường chỉ uỷ quyền cho Chính phủ. Việc uỷ quyền cho Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh cũng có, nhưng rất ít. Điều này làm cho luật, pháp lệnh, nghị định đã được ban hành chậm đi vào cuộc sống, Chính phủ rơi vào tình trạng quá tải trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết. Đặc biệt, khả năng làm cho hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo do văn bản quy định chi tiết *bởi quá trình uỷ quyền tiếp theo* là không nhỏ. Khắc phục tình trạng này, trong quá trình soạn thảo, ban hành luật, pháp lệnh (ngay cả nghị định), căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể mà uỷ quyền *cụ thể ngay* cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân ban hành văn bản quy định chi tiết. Điều này, thiết nghĩ, sẽ góp phần không nhỏ vào việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật./.

¹⁴³ So sánh C. Degenhart, Staatsrecht I, Heidelberg, S. 89; Ngô Huy Cương, Luật Hiến pháp với văn hóa chính trị, Nghiên cứu lập pháp, 2001, Đặc san số 1, tr. 36

¹⁴⁴ Người Đức áp dụng Thuyết cơ bản (Điều 19 Hiến pháp Đức) và nguyên tắc Tương thích, Luật nhà nước, Heiderberg 1994, tập I, trang 71.

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI QUY TRÌNH LẬP PHÁP ĐỂ TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

TS. NGUYỄN ĐÌNH LỘC

Nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Pháp luật của Nhà nước ta được cấu thành từ những văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Điều 2 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vừa được kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XII thông qua có lập danh mục các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của hàng chục cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành từ trung ương đến địa phương thấp nhất là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

Mỗi văn bản quy phạm pháp luật là một tập hợp nhiều quy phạm pháp luật, thường được gọi là điều luật với chức năng điều chỉnh một quan hệ xã hội nhất định thuộc một lĩnh vực của đời sống xã hội nhất định. Nếu tính theo số lượng các điều luật, pháp luật của Nhà nước ta có đến hàng chục vạn điều, hàng vạn quy phạm pháp luật.

Nét đặc trưng cơ bản của các quy phạm pháp luật của Nhà nước là dù nhiều đến bao nhiêu, nội dung hình thức văn bản pháp luật được ban hành dù khác nhau như thế nào và do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở các cấp khác nhau như thế nào ban hành thì đều được tập hợp lại và đó không phải là một tập hợp các điều luật tồn tại một cách rời rạc, không có quan hệ gì với nhau mà hợp thành một chỉnh thể, kết thành hệ thống và là một hệ thống có sự thống nhất bên trong nội bộ, hay nói một cách chặt chẽ theo cách nói mà một lần F. Angghen đã nói tới: là có sự thống nhất nội tại.

Thống nhất nội tại cũng là một trong những dấu hiệu đặc trưng cơ bản đầu tiên của hệ thống pháp luật của một nước.

Xét theo phương diện khách quan, hệ thống pháp luật của một nước có những cơ sở nhất định đặc trưng của từng xã hội mà nhà nước là người

đại diện chính thức về chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa và cả truyền thống lịch sử bảo đảm cho pháp luật của nhà nước có thể trở thành một hệ thống có sự thống nhất nội tại.

Đồng thời, để những cơ sở khách quan có thể được chuyển hóa thành những cơ sở hiện thực bảo đảm cho pháp luật được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành trở thành một hệ thống có sự thống nhất nội tại thì nhân tố chủ quan mà cụ thể là con người, bộ máy thiết chế, trực tiếp là tầng lớp cầm quyền đang điều hành đất nước sẽ đóng vai trò đặc biệt quan trọng, nếu không phải là quyết định trong việc làm cho hệ thống pháp luật có được thuộc tính thống nhất nội tại.

Trong xã hội ta hiện nay, một xã hội đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, một xã hội đang đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tiếp tục đổi mới một cách mạnh mẽ và đồng bộ hơn trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội, trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế có sự cạnh tranh quyết liệt thì xây dựng được một hệ thống pháp luật có sự thống nhất nội tại đã trở thành một nhu cầu bức xúc phải được ưu tiên, xem trọng.

II. TÍNH THỐNG NHẤT ĐA CẤP, ĐA CHIỀU CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

1. Pháp luật và quyền lực nhà nước

- Tính thống nhất của quyền lực nhà nước và tính thống nhất của pháp luật

Một quy tắc có tính nguyên lý đã trở nên quá quen thuộc là quyền lực nhà nước thống nhất với sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Pháp luật trực tiếp biểu hiện và là phương thức thể hiện và thực thi quyền lực nhà nước cũng có sự thống nhất nội tại. Nói cách khác, sự thống nhất của quyền lực nhà nước đưa đến và cũng là sự bảo đảm cho sự thống nhất của pháp luật về mặt bản chất, chức năng, vai trò và cả sự thống nhất trong sự biểu hiện về mặt hình thức cấu trúc.

Từ đó, điều dễ nhận ra là để hiểu thế nào là tính thống nhất của hệ thống pháp luật, hệ thống quy phạm pháp luật một nước cần làm rõ thế

nào là quyền lực nhà nước thống nhất hoặc tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Có ý kiến cho rằng, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là cơ quan đại biểu cao nhất do nhân dân trực tiếp bầu ra mà tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và thông qua Quốc hội để thực hiện quyền lực nhà nước, cho nên *tất cả quyền lực nhà nước thống nhất ở Quốc hội*.

Trong một thời gian không ngắn có khi hàng thập kỷ, kể cả một số năm, tháng của thời kỳ đổi mới này, đã rập khuôn dễ dàng chấp nhận cách tư duy có phần giản đơn về tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Phải thấy rằng, nói chung, khi nói đến một sự vật, hiện tượng có sự thống nhất và là sự thống nhất cao thì không theo nghĩa đưa tất cả các phần, các bộ phận bên trong cấu thành nên sự vật, hiện tượng đó dồn ép, tập trung về một bộ phận nào đó của sự vật, hiện tượng trong cơ cấu của sự vật, hiện tượng vì có vị trí ưu thế nổi trội nào đó mà là nói đến một trạng thái tồn tại của sự vật, hiện tượng, khi các bộ phận, các thành tố cấu thành tạo nên sự vật, hiện tượng tồn tại trong một mối liên hệ chặt chẽ, khăng khít cùng vận hành tác nghiệp mỗi bộ phận theo chức năng và phù hợp với chức năng riêng của từng bộ phận và chức năng của cả chỉnh thể là sự vật, hiện tượng đó. Nếu thiếu đi một bộ phận cấu thành hoặc một bộ phận cấu thành trở nên yếu ớt thì sự vật sẽ trở nên què quặt, yếu ớt, nếu kéo dài thì đưa đến kết quả là sự lụi tàn, suy vong của sự vật, hiện tượng.

Nói quyền lực nhà nước thống nhất với sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã hàm chứa tư tưởng quyền lực nhà nước không hề, không thể bị dồn ép, tập trung về một cơ quan nhà nước nào cả, dù đó là Quốc hội (lập pháp), Chính phủ (hành pháp) hoặc tư pháp (Tòa án).

Không phải ngẫu nhiên từ quyền lực nhà nước đã xuất hiện ba quyền với ba chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ với ba bộ máy khác nhau, cung cách hành sự khác nhau. Phải thấy, lập pháp, hành pháp hay tư pháp - đó là những phương thức và là phương thức khác nhau thực hiện quyền lực nhà nước.

Nói cách khác, khi quan sát sự vận hành, thực hiện quyền lực xã hội nói chung và quyền lực nhà nước nói riêng, loài người đã sớm phát hiện đó là một quy trình không đơn giản và trái lại, đặc biệt phức tạp, đòi hỏi ở người cầm quyền những khả năng, năng lực, phẩm chất khá khác nhau,

tương thích với nhu cầu và đặc trưng của quy trình vận hành, thực hiện ở từng khâu đoạn với những biểu hiện, đặc thù riêng biệt đòi hỏi phải được thực hiện bằng những phương thức, cung cách tác nghiệp vận hành khác nhau, đòi hỏi ở con người khả năng biết tính đến các khác biệt của các phương thức thực thi quyền lực để tính đến khả năng thực thi - một sự phân công lao động tương thích với nhu cầu lao động, quyền lực ở từng khâu đoạn đưa đến sự ra đời của lao động quyền lực lập pháp khác với lao động quyền lực hành pháp và khác lao động quyền lực tư pháp.

Đó là một quá trình mang đậm tính tự nhiên, khách quan mà không phụ thuộc ý chí định đoạn của một cá nhân đầy quyền lực nào. Không phải cứ muốn tách, phân thì quyền lực nhà nước sẽ phải tách, phân thành lập pháp, hành pháp hoặc tư pháp.

Mặt khác, sự tồn tại của ba quyền hoặc ba quyền được trao cho ba cơ quan khác nhau đưa lại cho các xã hội một khả năng to lớn để ngăn ngừa, trừ bỏ căn bệnh kinh niên của quyền lực để đưa lại cho các xã hội, con người bao nhiêu tai họa, bất hạnh: “căn bệnh lạm dụng quyền lực” thể hiện ở khả năng chế ước lẫn nhau giữa các quyền lực, dù lập pháp, hành pháp, tư pháp và ở tính độc lập tương đối của mỗi nhánh quyền lực.

Như vậy, nói theo ngôn ngữ dân gian sự kiện mang tính lịch sử của xã hội loài người: “phân công quyền lực, phân tách ba quyền” là “một công đôi việc” - một mũi tên trúng hai đích: phát huy hiệu lực, hiệu quả, đưa đến một hiệu lực, hiệu quả ngày càng cao của quyền lực nhà nước, nhờ có một sự phân công lao động quyền lực, chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa lao động quyền lực đưa đến một năng suất lao động quyền lực ngày càng cao, lại ngăn ngừa trừ bỏ căn bệnh quan liêu, lạm dụng quyền lực của những người cầm quyền, làm cho bộ máy nhân viên nhà nước ngày càng gần dân, phục vụ xã hội, nhân dân ngày càng tốt hơn.

Xét từ bình diện lập pháp, sự phân công, phối hợp giữa ba nhánh quyền lực và cả khả năng chế ước lẫn nhau của các nhánh quyền lực này là một bảo đảm quan trọng không thể thiếu cho tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Điều 83 Hiến pháp 1992 khẳng định, “Quốc hội là cơ quan duy nhất ... có quyền lập pháp” tức là: “làm luật và sửa đổi luật, quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh” theo Điều 84.

Quy tắc có tính hiến định về quyền lập pháp của Quốc hội nói lên tất cả tầm quan trọng của Quốc hội vì chỉ có Quốc hội - cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân là “*cơ quan duy nhất*” được thực hiện quyền hiến định đó, đồng thời cũng nói lên tầm quan trọng của bản thân quyền lập pháp, vì chỉ có Quốc hội, một cơ quan nhà nước ở vị trí cao nhất như vậy mới được thực hiện quyền lập pháp - một quyền đặc biệt quan trọng có quan hệ trực tiếp đến sự tồn tại, phát triển, hưng vong của mọi người và từng người, từng cá nhân riêng biệt.

Đương nhiên, không nên hiểu một cách máy móc, siêu hình, một chiều quy định của Hiến pháp. Không thể từ quy định đó để đi đến quy kết, quan niệm rằng lập pháp - làm luật và sửa đổi luật - là loại công việc có tính đặc quyền, riêng biệt của các đại biểu Quốc hội và của Quốc hội nói chung và mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân - dù đó là ai, đều phải tránh xa. Nếu suy nghĩ như vậy thì đó không phải là cái gì khác mà là một việc làm toàn sai lầm. Thế thì nên hiểu quy tắc hiến định đó như thế nào cho đúng đắn, phù hợp với nội hàm chất chứa bên trong.

Quyền làm luật và sửa đổi luật là quyền dành riêng cho Quốc hội với tính chất là thiết chế đại diện cao nhất của nhân dân với gần 500 cá thể mà không phải là quyền dành riêng cho từng đại biểu Quốc hội. Nhân đây, cũng nên phân biệt quyền làm luật với quyền trình dự án luật.

Quyền làm luật là quyền biểu quyết để quyết định số phận của một dự án luật trình ra Quốc hội: đồng ý hay không đồng ý, thông qua hay không thông qua, còn quyền trình dự án luật tuy cũng là một quyền đặc biệt quan trọng chỉ dành riêng cho một số chủ thể có vị trí quan trọng trong bộ máy nhà nước. Theo Điều 87 đó là “Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, 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 của Mặt trận.” Theo Điều này đối với riêng từng đại biểu Quốc hội thì có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Quy định của Hiến pháp như vậy là hết sức rạch ròi, minh bạch, không thể lẫn lộn, giúp cho việc nhận thức rất rõ ràng danh giới – có thể nói – đặc quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, không nên từ đó mà đi đến một sự hiểu lầm, một nhận thức phiến diện: các đạo luật được thông qua là sản

phẩm riêng, đặc thù của Quốc hội, cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, làm luật và sửa đổi luật.

Xét theo đạo lý, pháp lý và thực tiễn lập pháp thì tình hình thật ra lại hoàn toàn ngược lại và điều đó như chỉ càng làm tăng thêm độ tin cậy đối với dự án luật trong con mắt của xã hội, của các chuyên gia và của mọi người dân.

Nói một cách khái quát, một dự án luật, sau khi trình, được Quốc hội xem xét và biểu quyết thông qua, tuy Quốc hội là người đưa ra phán quyết cuối cùng về số phận của dự án luật, nhưng điều đó không hề làm giảm thiểu ý nghĩa của đạo luật là thành quả tổng hợp, kết tinh trí tuệ của nhiều thiết chế chính thức và không chính thức, của đông đảo các tầng lớp nhân dân theo một quy trình chặt chẽ nhưng linh hoạt, rộng mở.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vừa được kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XII thông qua ngày 3 tháng 6 năm 2008 này thay thế Luật 1996 và Luật 2002 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996, đã vạch định một quy trình chặt chẽ từ xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đến xây dựng, ban hành quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và của Tổng kiểm toán nhà nước.v.v., trong đó, quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội được dành sự quan tâm đặc biệt, gồm 6 bước từ: 1) Lập chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh; đến 2) soạn thảo Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; 3) Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo Nghị quyết; 4) Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo Nghị quyết của Quốc hội; 5) Thảo luận, thiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết để cuối cùng; 6) Công bố văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Xem từng bước, qua 6 bước của quy trình làm luật của Quốc hội, có thể thấy cả một guồng máy phải nói là khá đông đảo, đã được huy động không chỉ công sức mà cả trí tuệ, kiến thức chuyên môn tham gia vào quá

trình xây dựng, soạn thảo từng dự án luật, từ việc thành lập Ban soạn thảo gồm các thành viên là đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức chủ trì đến các cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, các nhà khoa học, nói chung, gồm những người am hiểu các vấn đề chuyên môn liên quan đến dự án, dự thảo và có điều kiện tham gia đầy đủ các hoạt động của Ban soạn thảo.

Với một thành phần như vừa nói đến, xét một cách khách quan, Ban dự thảo có vai trò quan trọng bảo đảm cho từng dự án luật khả năng không chỉ thể hiện, phản ánh đúng đắn nhu cầu mà còn đáp ứng nhu cầu phát triển xã hội, bảo đảm an sinh của cả xã hội và của từng người dân trong điều kiện của một xã hội đang xây dựng nhà nước pháp quyền hội nhập khu vực và quốc tế. Và để phát huy, tăng cường vai trò đó của Ban dự thảo dưới sự chỉ đạo của cơ quan, tổ chức, cá nhân chủ trì, có cả một loạt giải pháp, một cơ chế được tính toán một cách toàn diện được Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hoạch định đầy đủ, từ việc “lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan và nói riêng, cũng có thể nói là - đặc biệt, *lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản...*” (Điều 35). Đây là một bổ sung rất mới mà Luật 1996 và cả Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 cũng đều chưa tính đến, thể hiện một cách nhìn hoàn toàn mới của nhà lập pháp theo tinh thần pháp quyền, nhân bản: Sự quan tâm đến lớp người đông đảo sẽ phải thi hành dự án luật mỗi khi nó được thông qua, ban hành và đó đồng thời cũng chính là một trong những thành tố bảo đảm tính tự nguyện, tự giác thi hành dự án luật, khi được ban hành đưa đến những hiệu lực, hiệu quả mong muốn, trực tiếp góp phần tạo cơ sở cho tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Tiếp đó, Bộ Tư pháp được Luật giao trách nhiệm thực hiện việc thẩm định dự án luật trên nhiều phương diện, từ sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, sự phù hợp của nội dung dự án luật với đường lối, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật với hệ thống pháp luật, sự tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia...v.v.. Đến lượt mình, Chính phủ thảo luận, xem xét, quyết định việc trình dự án, dự thảo luật ra Quốc hội... Về phía Quốc hội, quy trình như “được lặp lại: sự thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội với dự án luật theo phạm vi trách nhiệm của các cơ quan này vv..

Con đường mà một dự án luật phải đi qua quả thật khó mà nói đến một kẽ hở nào. Qua đó, có thể hình dung, không phải ngẫu nhiên, các nhà lập pháp lại phải tiên liệu cả một quy trình như vậy cho từng dự án luật.

Một dự án luật khi được Quốc hội chính thức thông qua sẽ trở thành một bộ phận cấu thành nên tính hệ thống của cả nền pháp luật của đất nước, bảo đảm cho tính thống nhất nội tại của cả hệ thống pháp luật tồn tại như một chỉnh thể, không được có bất kỳ một dấu hiệu nào đưa đến sự mâu thuẫn, chồng chéo, không phù hợp với ý nghĩa, vai trò, tác dụng của từng văn bản quy phạm đối với toàn bộ hệ thống pháp luật của đất nước.

Chúng ta đều biết Luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật không phải là hiện tượng phổ biến, thường bắt gặp ở nhiều nước nếu không nói rằng, đó là việc làm rất ít thấy trong hoạt động lập pháp của nhiều quốc gia, ở phương Tây cũng như ở phương Đông.

Tuy nhiên, từ thực tiễn lập pháp của ta, nhất là trong những năm đổi mới, như Tờ trình Quốc hội lần đầu tiên ban hành Luật này (1996) đã chỉ rõ: “... cần quy định cụ thể về thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành luật, pháp lệnh để tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, cụ thể hóa quy định của Điều 87 Hiến pháp 1992 là “thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật” phải “do luật định” ... “để lập lại trật tự, kỷ cương trong hoạt động lập pháp, lập quy thì dự án luật này cần phải điều chỉnh cả văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ở trung ương ban hành, từ văn bản của Chủ tịch nước đến văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, của Tòa án Nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... và dự án luật này được ban hành sẽ tạo cơ sở pháp lý thiết lập trật tự ngay trong hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước ta, một điều kiện hết sức cần thiết bảo đảm tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu lực điều hành, quản lý xã hội bằng pháp luật...”¹⁴⁵ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Chỉ trong vòng hơn 10 năm (1996 - 2008), Quốc hội đã ba lần, lần đầu (1996) ban hành Luật này, đến Luật sửa đổi, bổ sung một số điều (2002) và

¹⁴⁵ Chuyên đề về Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp, Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Hà Nội, 1996, tr. 67.

đến nay ban hành luật mới thay thế, Luật 2008, thể hiện sự quan tâm sâu sắc của các nhà lập pháp Việt Nam đối với một vấn đề không chỉ liên quan trực tiếp việc thực hiện chức năng quan trọng nhất - hàng đầu của mình - chức năng lập pháp mà cũng còn là cơ sở xác lập trật tự, kỷ cương trong xã hội, trong đời sống mọi mặt của con người Việt Nam - chủ nhân của đất nước và đây cũng là điều kiện tiên quyết bảo đảm cho sự thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam, cụ thể hơn, là cơ sở cho sự xác lập tính thống nhất của tất cả các văn bản quy phạm pháp luật, của tất cả các quy phạm pháp luật do tất cả các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương cũng như của tất cả các cấp chính quyền địa phương ban hành hợp thành một chỉnh thể có sự thống nhất nội tại - hệ thống pháp luật Việt Nam.

Qua đây, một lần nữa, có cơ sở để khẳng định, tính thống nhất của hệ thống pháp luật (hệ thống văn bản pháp luật, hệ thống quy phạm pháp luật) của một quốc gia, không thể, không chỉ là mong muốn chủ quan - dù đây thiện chí, thành tâm, của nhà cầm quyền, mà trước hết và rất cơ bản là có những điều kiện khách quan về kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, trong đó, qua thực tế lập pháp, lập quy Việt Nam, có thể khẳng định: phải có cả những điều kiện có vẻ như chỉ có ý nghĩa, tác dụng về mặt kỹ thuật lập pháp, lập quy - một hệ thống các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục vừa có tính nguyên tắc ở tầm vĩ mô chung, vừa được cụ thể hóa, tương thích với vị trí, chức năng, thẩm quyền của từng cấp, từng ngành, từng cơ quan nhà nước có thẩm quyền Việt Nam và được thể chế hóa dưới hình thức một văn bản quy phạm pháp luật, - mà ở Việt Nam, lúc khởi đầu đó chỉ là một Quy chế do Hội đồng Nhà nước - theo Hiến pháp 1980, Điều 98, là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, Chủ tịch tập thể của Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - ban hành, rồi qua thực tế gần một thập kỷ vận dụng, thi hành đã được tổng kết thực tế thi hành, mở rộng, nâng cao, hoàn chỉnh và đã được Quốc hội khóa XI (1992 - 1997), kỳ họp thứ 10, ngày 12 tháng 11 năm 1996 nâng thành một văn bản luật và thông qua.

Phải nói rằng, Luật 1996, tuy có tên Luật Ban hành văn bản quy phạm có tính chất như một luật chung cho cả nước, các cấp, các ngành, thật ra, ngoài đời, ba điều như khoản 3, Điều 1 đoạn cuối Điều 10 và cả điều 19 Luật có trực tiếp đề cập đến các cấp chính quyền địa phương, cụ thể là về Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, 84 điều còn lại trong 87 điều của

Luật điều chỉ, hoặc đưa ra các quy định chung, hoặc trực tiếp quy định về thẩm quyền, trách nhiệm, trình tự, thủ tục của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp trung ương trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước đến Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đến các cơ quan, tổ chức ở cấp trung ương như các Bộ, ngành, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao...

Từ thực tế vận dụng, thi hành Luật 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2002, các nhà lập pháp Việt Nam đã thực hiện một bước phát triển mới, khác ngoạn mục bằng việc ban hành trong năm 2004 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, đưa lại một cơ sở pháp lý khá hoàn chỉnh cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cả bộ máy nhà nước mà không còn phân biệt trung ương - địa phương. Tình hình đó càng chứng tỏ, không vội vã mà khẩn trương, hoạt động ban hành, tạo một cơ sở pháp lý cho thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chỉ trong một khoảng thời gian trên dưới một thập kỷ, từ 1996 đến 2008 đã xác lập được một nền pháp lý vững chắc, hoàn toàn ở tầm luật định cho thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật - một bảo đảm chắc chắn cho tính thống nhất của cả hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

Điều đó cũng nói lên mối quan hệ khăng khít, máu thịt giữa hoạt động lập pháp và một hệ thống pháp luật cân đối, hài hòa, kết thành chỉnh thể có sự thống nhất nội tại hoặc ngược lại. Từ đó, cũng càng có cơ sở để hiểu, phải dành sự quan tâm đích đáng cho hoạt động lập pháp, nhân tố tạo khả năng sản sinh một hệ thống pháp luật đầy sinh khí, hiệu lực, dồi dào sức lực điều chỉnh một cách có hiệu quả hệ thống quan hệ xã hội đang dồn sức vươn tới nhờ chất chứa bên trong một sự thống nhất nội tại mạnh mẽ.

- Nói rằng sự thống nhất nội tại của hệ thống pháp luật một nước bắt nguồn từ những điều kiện khách quan về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thì không nên hiểu một chiều, cường điệu yếu tố khách quan mà quên mất con người, bộ máy làm ra pháp luật và có nghĩa vụ chấp hành, tuân theo pháp luật.

Nói rằng hệ thống pháp luật có tính thống nhất cao, tồn tại như một chỉnh thể có sự thống nhất nội tại thì phải hiểu đó là một trạng thái có tính lý tưởng, có thể đạt đến, nhưng không phải dễ dàng đạt tới và bao giờ

cũng đạt tới, vì có hàng loạt yếu tố vừa có tính khách quan, vừa có tính chủ quan chi phối, có thể làm suy yếu, giảm thiểu, có khi làm hòa tan, tan biến sự thống nhất nội tại đó, dẫn đến những hậu quả ít ai mong muốn về tính thống nhất, tính hiệu lực, hiệu quả của từng quy phạm pháp luật và cả ngành, cả hệ thống pháp luật.

Tính cho hết các nhân tố khách quan và chủ quan có khả năng hiện thực làm suy giảm tính thống nhất nội tại của hệ thống pháp luật, đưa đến những hậu quả xã hội nặng nề, tiêu cực là yêu cầu thường xuyên được đặt ra cho nhà cầm quyền các nước để kịp thời có biện pháp khắc phục, luôn luôn duy trì hệ thống pháp luật trong trạng thái năng động, tích cực trong điều chỉnh, quản lý xã hội bằng pháp luật.

Nếu nói đến các nhân tố có thể gây hiệu quả tiêu cực cho tính thống nhất của hệ thống pháp luật thì thật ra, có thể nói là khác, nếu không phải là rất nhiều. Chỉ tính riêng các chủ thể có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vừa được Quốc hội thông qua trong một ngày đầu tháng 6 vừa rồi quy định, đã có thể nói, là làm chúng ta có thể giật mình - không ít hơn 30 chủ thể; hình thức văn bản được gọi là văn bản quy phạm pháp luật cũng không ít hơn con số 15; nội dung các văn bản quy phạm đó lại liên quan đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, lại được ban hành vào những thời điểm, hoàn cảnh hoàn toàn khác nhau trong suốt một giai đoạn lịch sử gồm không chỉ nhiều ngày, nhiều tháng mà nhiều năm, có khi nhiều thập kỷ khác nhau.

Ta thường nói đến 20 năm đổi mới thì chỉ trong 20 năm đó gần 400 luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được ban hành, đó là chưa nói đến hàng trăm nghị quyết có quy phạm pháp luật của Quốc hội và của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Phía các cơ quan hành pháp - Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, bao nhiêu Nghị định, Nghị quyết, thông tư, chỉ thị... có thể đến nhiều ngàn văn bản, rồi đến 64 tỉnh, thành, hơn 600 huyện, thị xã, thành phố thuộc huyện, hàng ngàn phường, xã ... Trong tình hình đó mà nói đến tính thống nhất nội tại của hệ thống pháp luật Việt Nam bao gồm tất cả các văn bản quy phạm pháp luật được các cơ quan, các cấp chính quyền nói trên ban hành, riêng về số lượng đã có đến bao nhiêu, thấy đã ngợp, làm thế nào để có thể nói đến thống nhất nội tại của cả hệ thống pháp luật bao gồm tất cả các văn bản đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban

hành... theo ý kiến của ngay một số chuyên gia pháp lý đã thấy là ngợp, cho đó như là điều không tưởng, nếu không phải là sự tự dối mình.

Đương nhiên, tình hình là phức tạp, nhưng cũng không nên vì thế mà phức tạp hóa vấn đề, làm cho tình hình như không có lối ra.

Bản chất tự nhiên của con người là sống theo cộng đồng. Nhà bác học Pháp thế kỷ XVII có một nhận xét tinh tế, đầy tính nhân văn về con người: “L’homme est un animal socialbe (con người là một sinh vật có tính xã hội). F.Angghen có lần cũng đã viết: “Ở một giai đoạn rất cổ sơ của sự phát triển của xã hội đã xuất hiện nhu cầu khái quát thành một quy tắc chung các hành vi lặp đi lặp lại từ ngày này qua ngày khác của sản xuất, phân phối và trao đổi sản phẩm và bảo đảm sao cho từng người riêng biệt phục tùng các điều kiện chung của sản xuất và trao đổi. Quy tắc đó lúc đầu được diễn đạt thành tập quán, về sau thành pháp luật”.

Như vậy, pháp luật ra đời bắt nguồn từ bản chất, thuộc tính tự nhiên của con người: tính cộng đồng, xã hội và khả năng tự nhiên của con người: lặp đi lặp lại từ ngày này qua ngày khác các hành vi, thao tác của cuộc sống đời thường để nâng chúng lên thành các quy tắc, thành tập quán, thành pháp luật.

- Bản chất, thuộc tính, khả năng tự nhiên đó của con người mang tính phổ biến đưa đến khả năng hòa đồng, hình thành các cộng đồng dân cư cùng hướng tới một mục đích chung: an cư lạc nghiệp. Đây cũng là tồn tại khách quan tạo cơ sở tự nhiên cho tính thống nhất lúc đầu là các quy tắc có tính tập quán, về sau, chuyển hóa, nâng lên thành pháp luật. Lúc đầu, con người tập hợp theo huyết thống, quan hệ láng giềng thành những cộng đồng nhỏ, dần dần với sự hòa nhập của các cộng đồng nhỏ thành những cộng đồng ngày càng lớn.

Quy mô ngày càng lớn của các cộng đồng người càng làm cho các quan hệ xã hội giữa người và người của các thành viên cộng đồng ngày càng đa dạng và trở nên càng phức tạp làm phát sinh nhu cầu ngày càng lớn đối với việc tăng cường vai trò điều chỉnh, quản lý của pháp luật, kéo theo nhu cầu tăng cường tính thống nhất của hệ thống pháp luật trong điều kiện, môi trường mới không hề giảm mà ngược lại, càng ngày càng tăng, trong lúc đó, khả năng bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, trong điều kiện mới lại suy giảm, đặt ra hàng loạt vấn đề cho nhà quản

lý, cho nhà lập pháp, ban hành pháp luật và cho cả người tổ chức thực thi pháp luật, đòi hỏi một sự quan tâm thường trực, to lớn từ chính họ cũng như đối với toàn xã hội.

2. Rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hóa hệ thống pháp luật – một kênh quan trọng bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Không phải ngẫu nhiên, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên, 1996 đã dành sự quan tâm đặc biệt đến yêu cầu bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật cùng với yêu cầu bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp đối với từng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, ngay tại “Chương 1, Những quy định chung” về nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, quy trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật: “Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật...” (Điều 2).

Đi xa hơn, các nhà lập pháp, ngay trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên này, cũng ngay tại Chương 1, đã thể hiện sự quan tâm sâu sắc đến bảo đảm tính thống nhất của cả hệ thống pháp luật trong quá trình vận hành, thực thi, vận dụng vào cuộc sống của các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành. Điều 8 với tiêu đề: “Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật” quy định:

Cơ quan nhà nước trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển của đất nước, thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Điều luật cũng còn quy định: “cơ quan, tổ chức và cá nhân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật” (Điều 9).

Qua nội dung, có thể thấy tất cả tầm quan trọng của Điều luật vừa được trích dẫn. Phải hình dung một hệ thống pháp luật trong thể vận hành,

đang phát huy hiệu lực của từng quy định pháp luật, tức từng tế bào của cơ thể pháp luật và qua đó thấy được tính thống nhất của hệ thống pháp luật trong thể vận hành và đang phát huy hiệu lực.

Từng quy phạm pháp luật thuộc hệ thống pháp luật hôm kia, hôm qua vẫn còn phát huy hiệu lực như một thể bảo mạnh mẽ tích cực nhưng qua một đêm và chỉ cần là một đêm thôi, do tình hình thay đổi đã trở nên không còn phù hợp, có khi còn trái với tinh thần, lời văn của Hiến pháp hoặc các luật khác, gieo một mầm độc vào cả hệ thống pháp luật, đó là chưa nói đến trường hợp, do những nguyên nhân khách quan, chủ quan ngay từ lúc được ban hành, có thể có điều luật đã chứa đựng những yếu tố, mầm mống làm phát sinh những điều không lành.

Vấn đề lớn đặt ra, vì vậy, cùng với việc ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật với những nội dung, những quy định như đã giới thiệu ở phần trên, để tiếp tục đổi mới quy trình lập pháp, tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cần xây dựng thành một chế độ pháp lý chặt chẽ việc thường xuyên và định kỳ tiến hành rà soát hệ thống pháp luật ngay trong khi từng quy phạm pháp luật đang được vận dụng, thi hành...

Phải qua việc, trên thực tế điều luật đang được vận dụng thi hành trong mỗi liên hệ với các điều luật có liên quan mới có thể phát hiện, thấy được có hay không những vướng mắc, chòng chéo, mâu thuẫn. Nói cách khác, phải trực tiếp quan sát, thực hiện việc kiểm tra, giám sát hệ thống pháp luật trong trạng thái hệ thống đó đang vận hành phát huy hiệu lực, hiệu quả để thẩm định mức độ, trạng thái thống nhất của hệ thống pháp luật.

Hệ thống pháp luật của một nước, luôn trong thế động, đang vận hành, còn trong thế tĩnh là hệ thống pháp luật đang “ngủ”, ít ra là đang “ngủ ngơi”. Phải đưa hệ thống pháp luật vào vận hành qua từng quy phạm, từng chế định, từng ngành luật, hệ thống pháp luật mới bộc lộ được nguyên trạng, độ hoàn chỉnh, sự mâu thuẫn, chòng chéo, sơ hở...

Chính xuất phát từ nhận thức đó mà công tác rà soát hệ thống pháp luật thường dành được sự quan tâm, ưu ái lớn, nhất là ở những thời điểm có tính chất chuyển đổi giai đoạn phát triển.

- Ở nước ta, công tác rà soát văn bản pháp luật cũng thường được sự quan tâm lớn và thường được tiến hành dưới những hình thức, mức độ khác nhau. Một hình thức thường được tiến hành là gắn liền việc rà soát với việc xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật mới. Đây là nhiệm vụ phải do cơ quan chủ quản ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới thực hiện.

Điều 23 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác định một trong những nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự án luật là “tổng kết tình hình thi hành pháp luật,” đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án luật, pháp lệnh ...; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến nội dung chính của dự án, dự thảo. Trong trường hợp cần thiết, đề nghị cơ quan, tổ chức hữu quan tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách có liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo”. Đây là loại công việc chính thức thường xuyên được tiến hành kể từ khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên 1996 được ban hành. Cho đến nay đã trở thành một quy trình quá quen thuộc đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam. Tất nhiên, không phải bao giờ cũng được thực hiện tốt và trong tình hình hiện nay, cần được tổng kết, đánh giá, bảo đảm chất lượng cao - một trong những đảm bảo cho chất lượng, tính khả thi của các dự án văn bản quy phạm pháp luật sắp được ban hành.

Một loại hình rà soát có quy mô lớn thường có tên “Tổng rà soát văn bản quy phạm pháp luật” được tiến hành trên cơ sở huy động tổng lực hệ thống cơ quan nhà nước tham gia công việc rà soát. Qua 63 năm chính quyền nhân dân đã có 3 đợt rà soát lớn văn bản quy phạm pháp luật.

Ngay trong năm đầu chính quyền nhân dân, 1946, đợt rà soát văn bản quy phạm pháp luật của chế độ cũ, xác định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trước năm 1945 là đối tượng được rà soát.

Tuyên ngôn độc lập của Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc ngày 2/9/1945 trước nhân dân thủ đô tại quảng trường Ba Đình đã “tuyên bố thoát ly hẳn quan hệ thực dân với Pháp”. Tuy nhiên, một nhà nước không thể để một nước một ngày không có pháp luật nên hệ thống pháp luật mới không thể ban hành đầy đủ theo tinh thần dân chủ mới trong một ngày, một tháng. Cũng vì vậy, ngày 10/ 10/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành Sắc lệnh

số 47 giữ tạm thời các luật lệ hiện hành ở Bắc, Trung, Nam cho đến khi ban hành những Bộ luật duy nhất với điều kiện “những luật lệ ấy không trái với những nguyên tắc độc lập của nước Việt Nam và chính thể dân chủ cộng hòa”.

Đợt rà soát nhằm xác định hệ thống văn bản pháp luật được ban hành dưới thời thực dân, phong kiến, qua sàng lọc, phát hiện những văn bản pháp luật cũ nếu còn phù hợp thì được tiếp tục áp dụng.

Năm 1976, đợt rà soát được tiến hành ngay sau khi nước nhà thống nhất, có mục đích là tập hợp, xác định hiệu lực, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật không những đã được ban hành ở miền Bắc, trên phần lãnh thổ do chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa quản lý mà cả những văn bản quy phạm pháp luật được chính phủ cách mạng lâm thời cộng hòa Miền Nam Việt Nam ban hành với kết quả là hơn 300 văn bản quy phạm pháp luật được tuyên bố là còn hiệu lực thi hành trên toàn lãnh thổ nước Việt Nam thống nhất.

Đợt rà soát cuối cùng được thực hiện năm 1997, ngay sau khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên được ban hành và có hiệu lực. Đối tượng được rà soát là những văn bản quy phạm pháp luật được ban hành từ sau đợt rà soát 1976 đến 1996 - trong vòng 20 năm. Kết quả của cuộc tổng rà soát này là một số nơi một số tập pháp luật được ban hành ở các cấp. Tuy danh nghĩa là một đợt tổng rà soát, nhưng kết quả nhìn chung vẫn còn khiêm tốn.

Để triển khai thực hiện Nghị quyết 48 của Bộ Chính trị ngày 24 tháng 5 năm 2005 về “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020”, một đợt tổng rà soát mới có quy mô lớn nhất từ trước tới nay đối với các văn bản quy phạm pháp luật ban hành trong 32 năm từ năm 1976 đến 2008 của các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho phép và giao cho Chính phủ và Chính phủ đã giao cho Bộ Tư pháp trực tiếp xây dựng để triển khai thi hành.

Một khối lượng không nhỏ, có thể nói là khổng lồ, không chỉ gần hàng vạn văn bản quy phạm pháp luật mà còn được tiến hành ở cả 4 cấp chính quyền. Tuy nói rằng đợt tổng rà soát chỉ liên quan đến các văn bản được ban hành từ năm 1976 nhưng như đã giới thiệu, với kết quả đợt rà

soát năm 1976, 300 văn bản có xuất xứ ngay cả từ năm 1945 thì có thể nói rằng, đây là đợt tổng rà soát các văn bản đã được ban hành trong suốt 62 năm của chính quyền nhân dân mà hiện vẫn còn hiệu lực.

Những kỳ vọng rất lớn đang được đặt ra đối với đợt tổng rà soát này, vì đây là đợt rà soát trên cơ sở kế thừa, phát huy các ưu điểm của cả ba đợt rà soát trước và còn để khắc phục cả những bài học chưa thành công của ba cuộc rà soát trước; đổi mới mạnh mẽ phương thức, cung cách tiến hành rà soát trước đây. Rà soát trước hết là kiểm chứng tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của các văn bản và cả hệ thống pháp luật nhằm làm cho hệ thống pháp luật Việt Nam, nói theo một cách nói mới, khá đặc trưng, tiêu biểu hiện nay: “làm sạch” hệ thống pháp luật Việt Nam, đồng thời, cũng là dịp thực hiện một bước cơ bản đổi mới hệ thống pháp luật Việt Nam theo tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền, dân chủ hóa, hội nhập quốc tế; bảo đảm tính khả thi, công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của từng quy phạm, từng văn bản quy phạm pháp luật, trong chế định và trong ngành luật, bảo đảm phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã gia nhập. Tất nhiên, cũng còn có thể bổ sung thêm một tiêu chí: dễ dự báo...

Một đổi mới đáng kể của lần tổng rà soát này là việc rà soát được thực hiện theo lối cuốn chiếu, từ trên xuống, cấp trên rà soát, công bố kết quả hệ thống hoá làm căn cứ cho cấp tiếp theo và căn cứ vào đó, cấp tiếp theo mới triển khai rà soát văn bản của cấp mình và cứ thế, cho đến cấp xã...

Đợt rà soát được tiến hành như một chiến dịch do một Ban chỉ đạo điều hành, chỉ huy... Qua hình dung 38 bộ, có thể nói, đây là cách làm mới có khả năng đưa lại những kết quả tốt đẹp..., nhưng về mặt thời gian có thể bị kéo dài...

Cùng với việc ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm mà trong ngôn ngữ hàng ngày thường có cách nói ngắn, khá hình tượng, là *Luật làm luật* hoặc chính xác hơn - *Luật làm pháp luật*, việc định ra một chế độ thường xuyên, định kỳ rà soát văn bản quy phạm pháp luật và khi kết hợp 2 phương thức đó lại thành một cơ chế, chế độ khép kín thì nó có khả năng vừa loại bỏ ngay từ đầu những mâu thuẫn, chồng chéo, tạo khả năng ngay từ đầu khả năng khắc phục hiện tượng vi hiến, trái pháp luật, thiếu thống nhất của văn bản đang được xây dựng và hoàn chỉnh để ban hành

và khả năng kịp thời phát hiện những dấu hiệu vi hiến, trái pháp luật, thiếu thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật đang vận hành, thực thi, phát huy hiệu lực, hiệu quả, đưa đến cho Quốc hội, cơ quan giữ quyền giám sát tối cao trong việc bảo đảm cho pháp luật, trước hết ở cấp trung ương và nói chung, ở cả các cấp luôn luôn ở trong trạng thái hợp hiến, hợp pháp, thống nhất đồng bộ.

Nếu tính đến tính thứ bậc, cấp độ, ba nguồn của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật thì có thể hình dung ra ngay tính phức tạp của tình hình, nhiệm vụ. Chỉ việc bảo đảm tính thống nhất của tất cả các đạo luật đã được Quốc hội ban hành trong một năm, trong một nhiệm kỳ Quốc hội hoặc trong một giai đoạn phát triển của đất nước, đã thấy nhiệm vụ đặt ra không hề đơn giản, đến việc giám sát, bảo đảm cho tất cả các văn bản pháp luật của các cơ quan trung ương cùng với Quốc hội còn có như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Văn phòng Chính phủ đến các Bộ, ngành trung ương, các cơ quan tư pháp trung ương...v.v.v. Càng thấy không đơn giản, khi tính đến việc giám sát văn bản, dù chưa theo chiều dọc mà chỉ theo chiều ngang mà các cơ quan trung ương đã ban hành như pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước, Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ... tất cả gần một chục hình thức văn bản nữa... thì càng thấy đối với Quốc hội, gánh nặng giám sát tối cao tính thống nhất, tính hợp hiến, hợp pháp của tất cả các văn bản tạm gọi là cấp trung ương đó, có khả thi, hiện thực hay không? Hình như không làm gì cả thì như không có việc gì, như không chết ai, nhưng nếu bắt tay vào thì thấy ngay tính gần như nan giải của tình hình, nếu tính đến cả chiều dọc, qua nhiều cấp, từ trung ương đến tỉnh, huyện, xã và các cấp tương đương thì thật dễ rùng mình, nhưng đó là việc mà Quốc hội phải làm, phải gánh vác vì nó là một trách nhiệm, một sứ mệnh cao cả.

Vấn đề đặt ra là bằng cách nào, nguồn lực, cơ chế, giải pháp, phương thức nào thì từng đại biểu Quốc hội và Quốc hội nói chung có thể hoàn thành được sứ mệnh, trách nhiệm cao cả đó.

Thật ra, nguồn lực, giải pháp thì dù trong điều kiện nào, cuối cùng vẫn có thể tìm ra phù hợp với khả năng thực ở từng thời điểm.

Về mặt lập pháp, luật làm pháp luật, luật hoạt động giám sát của Quốc hội đã quy định khá đầy đủ quyền hạn, nhiệm vụ, hình thức thực hiện, tuy

vậy, cho đến nay, việc rà soát thường xuyên và định kỳ các văn bản quy phạm pháp luật lại chưa được xây dựng thành chế độ, thể chế, cho nên dù cả ba “Luật làm pháp luật” 1996, 2002 và 2008 đều đã có quy định, cụ thể luật 2008 vừa rồi quy định khá chặt chẽ, dành cả một chương - Chương XI để quy định về *giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, hợp nhất văn bản và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật* với những điều như: giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Điều 87); Nội dung giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Điều 88); Giám sát và xử lý văn bản quy phạm pháp luật (Điều 89); Chính phủ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật (Điều 90); Bộ trưởng, thủ trưởng, cơ quan ngang Bộ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật (Điều 91)... Đặc biệt có Điều 93 - Rà soát, hệ thống hoá, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật.

Điều mới ở Điều 93 này là kết quả của việc rà soát phải là hệ thống hoá các văn bản quy phạm và xây dựng thành pháp điển, tức thành Bộ luật hệ thống quy phạm pháp luật... Điều luật này cũng đã ghi rõ: Việc pháp điển (Chính xác hơn phải là pháp điển hoá) hệ thống quy phạm pháp luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

Điều cũng không rõ ở đây là: “Việc pháp điển hoá hệ thống quy phạm pháp luật lại giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội” vì nói đến pháp điển là nói đến Bộ luật mà Bộ luật là hình thức văn bản quy phạm pháp luật của chính Quốc hội, chỉ có Quốc hội mới có thể quy định Quốc hội sẽ pháp điển hóa hệ thống quy phạm pháp luật thành các bộ luật như thế nào và thật ra quy trình này cơ bản đã được “Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật” vừa được Quốc hội ban hành quy định.

Việc đáng nói và bức xúc phải làm hiện nay là thể chế hoá thẩm quyền, trình tự rà soát văn bản quy phạm pháp luật để sớm đưa hoạt động rà soát này thành một hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước. Ngay ở Luật 1996 đã có cách quy định: rà soát thường xuyên và rà soát định kỳ.

Từ ngày được Luật 1996 quy định cho đến nay, cả hai hình thức rà soát đó chưa thành một chế độ chặt chẽ vì chưa được cụ thể hoá: nói định kỳ thì thế nào là định kỳ: 1976, 1997, 2008... đó là những thời điểm định kỳ rà soát được ấn định từ trước hay đây chỉ là sự trùng hợp ngẫu nhiên: Thời điểm 1976 là lúc đất nước vừa thống nhất, còn 1997 là thời điểm Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên vừa được ban hành, còn nay,

2008 là đề thi hành Nghị quyết 48 của Bộ Chính trị và khoảng cách 21 năm từ 1976 đến 1997 là quá dài, còn từ 1997 đến 2008, 11 năm thì đã phải là thời điểm cần định kỳ rà soát?. Hơn nữa, đối tượng rà soát lần này là quá rộng, vì trên thực tế là từ 1945 đến nay.

Cũng phải nói thêm rằng, Nghị quyết của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng thì mới đến năm 2020 mà đến giữa năm 2008, đề án tổng rà soát vẫn chỉ đang được xây dựng cho kế hoạch rà soát trong 2 năm 2009 – 2010, cũng có nghĩa, có bảo đảm được tiến độ không vì lại thực hiện theo cách cuốn chiếu, phải chờ đợi nhau thì khả năng bảo đảm đúng tiến độ là rất phải cân nhắc, nhưng dù có bảo đảm thì thời đoạn ấn định của Bộ Chính trị theo chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010 cũng vừa kết thúc. Nói cách khác, chỉ việc rà soát dù có bảo đảm được tiến độ thì thời gian cho việc triển khai thực hiện kết quả rà soát đã chuyển sang một thập kỷ mới, năm 2010 đã ở phía sau, chỉ còn định hướng đến năm 2020.

Đi vào nội dung, các chủ thể thực hiện rà soát tại sao không có một cơ quan nào của Quốc hội trong khi khoảng 250 đạo luật chính là đối tượng rà soát kỳ này.

Hơn nữa, xét theo đạo lý, Quốc hội không thể không quan tâm đến các đạo luật đã được mình ban hành, khi đưa vào cuộc sống thực sự đã được thi hành như thế nào... Và chẳng, không chỉ luật mà cả các hình thức văn bản quy phạm khác do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ban hành đã đưa các luật của Quốc hội đến với người dân không thể không thành đối tượng quan tâm của Quốc hội.

Từ góc nhìn đó, điều phải được làm sáng tỏ là trong các đợt rà soát các văn bản quy phạm pháp luật, các luật của Quốc hội chiếm vị trí quan trọng, nhưng các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, chỉ ít bộ máy phục vụ tham mưu của Quốc hội đều không được thu hút tham gia. Điều rất rõ, khi đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trực tiếp tham gia vào quá trình rà soát, những thông tin thu nhận được sẽ rất có ích cho việc xây dựng, tham gia xây dựng pháp luật nói chung mà trước hết là đối với việc xem xét, thông qua luật. Nên chẳng đã đến lúc phải đưa vấn đề này ra đặt lên bàn nghị sự của các cấp có thẩm quyền để xem xét và

có cơ chế, phương thức thích hợp thu hút sự tham gia của các cá nhân đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, chí ít của các cơ quan bộ máy phục vụ của Quốc hội. Đó là chưa nói đến khả năng Quốc hội cũng có một kênh riêng để thực hiện việc rà soát thường xuyên định kỳ này.

Trên đây là một số ý kiến bước đầu, có tính sơ bộ, chắc chắn còn sơ sài, tuy vậy rất mạnh dạn, trao đổi, tham gia ý kiến.

HOÀN THIÊN KỸ THUẬT LẬP PHÁP ĐỂ ĐẢM BẢO TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

THS. NGUYỄN THỊ HẠNH

Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp

Một hệ thống thể chế minh bạch có vai trò thiết yếu trong việc tạo lập môi trường thể chế ổn định và có thể tiếp cận trong đó thương mại đầu tư và cạnh tranh có thể phát triển. Yêu cầu xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, rõ ràng và dễ tiếp cận là một yêu cầu nội tại trong quy trình xây dựng pháp luật của mỗi quốc gia. Yêu cầu đó càng trở nên cấp thiết trong hoàn cảnh của Việt Nam khi chúng ta vừa bước vào sân chơi chung của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt và sự đào thải khắc nghiệt hơn.

I. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG VÀ XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP

1. Thực trạng và vấn đề bất cập 1

Một trong những khó khăn lớn mà các doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp nước ngoài gặp phải, đó là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam rất khó tiếp cận. Hệ thống văn bản pháp luật của chúng ta hiện nay bị đánh giá là không ổn định, hay thay đổi, số lượng các văn bản được ban hành khá nhiều nhưng chất lượng văn bản không cao, các quy phạm trong đó không thống nhất, đồng bộ. Ở nhiều văn bản khác nhau, và thậm chí ngay trong cùng một văn bản, vẫn còn tồn tại nhiều quy định mâu thuẫn, chồng chéo.

Một văn bản khi được ban hành thường chứa đựng trong đó những thay đổi về chính sách. Điều này là cần thiết vì khi chính sách hiện hành bất cập, đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải thay đổi để bất cập đó được giải quyết trong thực tiễn. Tuy nhiên, sự thay đổi chính sách trong một văn bản đã khiến cho một số quy định liên quan đến chính sách đó nằm trong một loạt các văn bản được ban hành trước đó trở nên mâu thuẫn với chính sách/quy định mới ban hành. Vấn đề đặt ra là cần bổ sung, sửa đổi kịp thời

những chính sách có liên quan tại các văn bản nói trên để hệ thống pháp luật trở nên thống nhất, đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi không chỉ cho những người thực thi pháp luật mà còn thuận lợi cho các đối tượng chịu sự tác động của văn bản trong việc tiếp cận, tìm hiểu văn bản.

Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng pháp luật thời gian qua cho thấy, việc bổ sung, sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật đã chưa kịp thời, thậm chí có ***tình trạng một số văn bản sau rất nhiều năm mới được sửa đổi để cập nhật chính sách mới***. Điều đó dẫn đến sự mâu thuẫn trong tổng thể hệ thống pháp luật, khiến hệ thống đó trở nên kém minh bạch, khó tiếp cận và kết quả là các đối tượng tác động của văn bản, đặc biệt là các doanh nghiệp, bị nhầm lẫn khi cần đưa ra các quyết định về sản xuất kinh doanh, gây thiệt hại không chỉ cho bản thân doanh nghiệp mà còn cho cả nền kinh tế. Có thể nói, hệ thống pháp luật không thống nhất, thiếu đồng bộ, khó tiếp cận là một trong những yếu tố làm tăng độ rủi ro và tăng chi phí cho doanh nghiệp, và rộng hơn, làm sai lệch các tín hiệu thị trường, làm hạn chế tính năng động của nền kinh tế, khiến nền kinh tế của Việt Nam trở nên kém cạnh tranh so với nền kinh tế của các quốc gia khác.

Trong bối cảnh đó, việc tăng cường tính thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật là một yêu cầu cấp thiết, vì một hệ thống pháp luật rõ ràng, thân thiện, dễ tiếp cận cũng là một trong những yếu tố quan trọng để tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp và thu hút đầu tư nước ngoài.

2. Thực trạng và vấn đề bất cập 2

Kỹ thuật lập pháp hiện nay đã bộc lộ một số hạn chế nhất định, trong đó có việc không kịp thời sửa chữa những bất cập của văn bản pháp luật. Bởi vì, ***trong giai đoạn soạn thảo, các Ban soạn thảo hiện nay chủ yếu thực hiện việc soạn thảo, ban hành từng văn bản đơn lẻ***. Khi soạn thảo văn bản mới trong đó có chứa đựng những điều khoản mâu thuẫn với các văn bản khác đã được ban hành trước đó, dù ban soạn thảo biết rõ những điểm mâu thuẫn đó nằm ở đâu, do cơ quan nào ban hành, thì văn bản mới vẫn cứ được ban hành một cách đơn lẻ, còn các văn bản đã được ban hành trước đó thì sẽ được sửa đổi, bổ sung sau để cập nhật chính sách mới. Trong văn bản mới ban hành hầu như không có quy phạm sửa đổi, bổ sung các văn bản khác có liên quan. Để các văn bản có liên quan này được sửa

đổi, bổ sung, trước hết phải được đưa vào chương trình, phải lý giải sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung, phải thành lập Ban soạn thảo, phải thẩm định, thẩm tra và cuối cùng Quốc hội lại phải thảo luận, thông qua vấn đề lẽ ra phải được xử lý ngay từ lần thông qua trước. Như vậy, vừa tốn kém thời gian, tiền bạc và nhất là không kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh, đồng thời không bảo đảm tính thống nhất của văn bản mới ban hành trong mối quan hệ với toàn bộ hệ thống pháp luật, không bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

3. Thực trạng và vấn đề bất cập 3

Mặc dù quyền tiếp cận luật pháp tại Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong những năm gần đây nhờ nỗ lực nâng cao chất lượng Công báo, tuy vậy, hiện nay Việt Nam vẫn chưa có một nguồn ổn định và đáng tin cậy nào để người dân có thể tham khảo văn bản quy phạm pháp luật. Hơn nữa, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác được sửa đổi quá nhanh mà không có thông tin nào rõ ràng về những phần nào đã được sửa đổi. Thực trạng này khiến doanh nghiệp phải chịu chi phí tìm kiếm cao và phải đối mặt với tình trạng không rõ ràng và các rủi ro về mặt luật pháp do thiếu hiểu biết chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý của mình. Các cơ quan hành chính trong đó có các cán bộ thi hành pháp luật cũng phải đối mặt với chi phí tìm kiếm cao và không nắm chắc văn bản quy phạm pháp luật nào còn hiệu lực vào lúc nào.

Việc hệ thống hóa hiện nay không bảo đảm độ tin cậy tuyệt đối về mặt pháp lý, không đảm bảo an toàn về mặt pháp lý. Để bảo đảm độ tin cậy cao nhất, phải đọc những văn bản được in trong Công báo. Thực tế hiện nay là các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam được đăng trên Công báo không theo một thứ tự nào cả như theo chủ đề mà theo thứ tự thời gian cơ quan Công báo nhận được văn bản. Các vấn đề khác nhau, không liên quan được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật được đăng liên tiếp trong cùng một số Công báo. Kết quả là thường xuyên có sự không thống nhất, mâu thuẫn, trùng lặp và kẽ hở phát sinh giữa các văn bản pháp luật khác nhau về cùng hoặc các vấn đề có liên quan.

Việc tập hợp, rà soát, hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật theo định kỳ 10, 20 hay 30 năm là một công việc khó khăn và tốn kém, đồng thời gây ra sự không chắc chắn bởi vì trong một thời gian dài, Chính

phủ, cơ quan lập pháp và công chúng thường không biết chắc chắn văn bản quy phạm pháp luật nào được ban hành và có hiệu lực tại một thời điểm nhất định. Ngay sau khi các văn bản quy phạm pháp luật được tập hợp, rà soát, hệ thống hoá và thậm chí trước khi các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành và được đăng không theo một thứ tự nào, vấn đề lại bắt đầu từ đầu và trong vài năm hoặc vài thập kỷ quy trình này lại phải thực hiện lại. Việc rà soát, hệ thống hoá như đã làm theo các giai đoạn (định kỳ 5, 10, 15, 20 năm...) không thuận lợi cho việc tra cứu và cũng không thể trích dẫn, ít được tham khảo vì văn bản quy phạm pháp luật không được cập nhật kịp thời do có những sửa đổi thường xuyên.

4. Thực trạng và vấn đề bất cập 4

Hiện nay, việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi sửa đổi, bổ sung chưa được thực hiện một cách chính thức từ phía các cơ quan soạn thảo hay ban hành văn bản. Một số nhà xuất bản đôi khi tiến hành hợp nhất văn bản nhưng do không hiểu rõ tinh thần của nhà lập pháp nên có khi hợp nhất không chính xác. Văn bản hợp nhất này cũng chỉ có giá trị tham khảo hoặc nghiên cứu. Do vậy, người thi hành pháp luật cũng như người dân gặp nhiều khó khăn khi thực hiện pháp luật. Việc trích dẫn các điều khoản nào có hiệu lực cũng khó khăn (ví dụ: Luật khiếu nại, tố cáo).

II. CÁC GIẢI PHÁP VỀ MẶT KỸ THUẬT LẬP PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG TÍNH THỐNG NHẤT, ĐỒNG BỘ CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

Từ thực trạng nêu trên, có thể đưa ra một số giải pháp dưới đây về mặt kỹ thuật lập pháp nhằm tăng cường tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:

1. Giải pháp 1: Nâng cao tính thống nhất và minh bạch của hệ thống pháp luật thông qua việc sửa đổi đồng thời các quy định mâu thuẫn với quy định của văn bản đang soạn thảo và áp dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật - một văn bản sửa nhiều văn bản”

Nhằm giải quyết sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định trong văn bản pháp luật, làm cho hệ thống pháp luật trở nên rõ ràng, dễ hiểu, dễ

tiếp cận; mặt khác, tăng hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật, thể hiện ở việc sửa đổi, bổ sung văn bản nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng nhu cầu của thực tiễn và tiết kiệm thời gian, chi phí cho hoạt động xây dựng pháp luật, giải pháp được đưa vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là: Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan ban hành văn bản phải sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ, bãi bỏ văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới ngay trong văn bản mới đó; trong trường hợp chưa thể sửa đổi, bổ sung ngay thì phải xác định rõ trong văn bản đó danh mục văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới và có trách nhiệm sửa đổi, bổ sung trước khi văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực (Điều 9) .

Theo giải pháp này, đòi hỏi trong trường hợp các vấn đề mâu thuẫn, chồng chéo không quá phức tạp,¹⁴⁶ có thể giải quyết được ngay trong văn bản được ban hành mới, thì trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản là phải sửa đổi luôn các văn bản do mình đã ban hành có mâu thuẫn, xung đột với văn bản mới (điều này được hiểu là sẽ phát sinh trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo phải đề xuất phương án xử lý sửa đồng thời những quy định của các văn bản quy phạm pháp luật khác hiện hành mà có nội dung mâu thuẫn với quy định của văn bản - chính sách mới dự kiến ban hành trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản). Chỉ trong trường hợp không thể sửa ngay được các văn bản khác vì lý do kỹ thuật, lý do khách quan, việc sửa đổi phức tạp thì phải sửa đổi các văn bản này trước khi văn bản mới có hiệu lực để bảo đảm pháp luật được thống nhất.

Nếu văn bản mới ban hành chứa đựng quá nhiều vấn đề có mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản đang hiện hành, liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau khiến không thể sửa đồng thời các quy định chồng chéo, mâu thuẫn đó ngay trong quá trình soạn thảo văn bản đơn lẻ, thì sử dụng kỹ thuật lập pháp “*một luật sửa nhiều luật, một văn bản sửa nhiều văn bản*”. Cách làm này vẫn đạt được mục tiêu tăng cường tính đồng bộ, thống nhất, tăng cường hiệu quả xây dựng pháp luật, giảm chi phí cho cơ quan nhà nước, giảm chi phí và giảm rủi ro cho doanh nghiệp), tuy nhiên, vì vẫn còn tồn tại một khoảng thời gian sau khi luật mới đã được ban hành đến trước

¹⁴⁶ Để xác định vấn đề này, cần đưa ra tiêu chí, ví dụ, văn bản do cùng một cơ quan ban hành, cùng một cơ quan chủ trì soạn thảo và cùng cơ quan thẩm tra.

khi “*luật sửa nhiều luật*” được ban hành để cập nhật quy định - chính sách mới nên trong thời gian đó, các quy phạm trong hệ thống pháp luật vẫn ở trong tình trạng mâu thuẫn, vì vậy, nếu thực hiện phương án này, riêng trong khu vực công thì vẫn giữ được lợi ích, còn đối với khu vực tư thì không có lợi vì vẫn tiềm ẩn yếu tố rủi ro do hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo trong khoảng thời gian này.

Yếu tố bị chỉ trích hiện nay là thời gian sửa đổi để bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Vấn đề chính của pháp luật hiện hành là việc sửa đổi các văn bản liên quan có mâu thuẫn với văn bản mới để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật chỉ được tiến hành sau vài tháng hoặc vài năm sau khi văn bản mới đã được ban hành. Vì thế, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Luật được Quốc hội thông qua ngày 2 tháng 6 năm 2008) quy định: ***trong trường hợp chưa thể sửa đổi, bổ sung ngay thì*** phải xác định rõ trong văn bản đó danh mục văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới và có trách nhiệm sửa đổi, bổ sung ***trước khi văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực*** (Điều 9).

2. Giải pháp 2: Sử dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật, một văn bản sửa nhiều văn bản”

Phương pháp dùng một luật để sửa đổi, bổ sung nhiều đạo luật khác nhau đã được sử dụng rộng rãi tại nhiều nước trên thế giới. Phương pháp này được sử dụng trong nhiều lĩnh vực nhưng nổi bật nhất là trong việc sửa đổi, bổ sung, ban hành pháp luật để thực thi các hiệp định thương mại quốc tế khi mà những nghĩa vụ của quốc gia thành viên luôn vượt khỏi phạm vi một lĩnh vực điều chỉnh của một đạo luật nhất định. Tuy nhiên, phương pháp này hầu như ít thông dụng trong thực tiễn lập pháp của Việt Nam. Quá trình đàm phán gia nhập WTO cũng như thực tiễn điều chỉnh pháp luật Việt Nam trong những năm qua cho thấy đã đến lúc phải có sự nghiên cứu toàn diện về vấn đề này để đáp ứng kịp thời công cuộc cải cách và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh sự đòi hỏi về việc sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật đang diễn ra hết sức sôi động và những yêu cầu hết sức cấp bách của quá trình hội nhập quốc tế mà quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đã bộc lộ những bất cập nhất định. Mặc dù quy trình soạn thảo văn bản quy

phạm pháp luật hiện hành đã phát huy tác dụng nhất định trong thời gian qua, tuy nhiên, thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay cho thấy, đã đến lúc phải có những đổi mới về quy trình lập pháp, làm sao để đẩy nhanh tiến độ ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Kỹ thuật lập pháp “luật sửa nhiều luật” có thể được coi là một bước tiến mới, đặc biệt đối với yêu cầu hoàn thiện pháp luật gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

Việc cải cách của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 với quy định về áp dụng phương pháp một văn bản sửa nhiều văn bản (khoản 3 Điều 9: “*Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành*”) có lợi ích đáng kể đối với cả các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp do giảm tính không thống nhất của hệ thống pháp luật. Sự không thống nhất này làm tăng chi phí cho Chính phủ vì tăng chi phí nghiên cứu pháp luật và thời gian thích hợp để thi hành và tương tự, tăng chi phí cho doanh nghiệp vì tăng chi phí nghiên cứu pháp luật, tăng tranh chấp và cũng tăng rủi ro của việc kinh doanh. Cải cách này có hiệu quả thứ hai là tăng tỷ lệ tuân thủ của doanh nghiệp. Một luật sửa nhiều luật cũng sẽ làm giảm chi phí cho Quốc hội, các bộ do giảm số các luật riêng lẻ phải soạn thảo, thảo luận và thông qua. Những sửa đổi để bảo đảm tính đồng bộ có thể được đưa vào trong một đạo luật và làm giảm tải công việc cho mỗi người.

3. Giải pháp 3: Pháp điển hóa hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Một trong những giải pháp quan trọng của việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật là pháp điển hóa. Đây cũng là một trong những quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Điều 93 Luật¹⁴⁷).

¹⁴⁷ “1. Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển của đất nước thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Việc pháp điển hoá có hai mục tiêu cơ bản:

Thứ nhất, việc pháp điển hóa nhằm giúp cho mọi người có thể dễ dàng tra cứu tất cả các luật và văn bản dưới luật liên quan đến một lĩnh vực cụ thể một cách nhanh chóng, thuận tiện.

Thứ hai, bên cạnh việc tạo thuận tiện cho việc tra cứu văn bản quy phạm pháp luật, mục tiêu chính của pháp điển hoá là duy trì một tập hợp tất cả các quy định hiện hành được tổ chức theo lĩnh vực thành một Bộ Pháp điển bằng cách thường xuyên hợp nhất các sửa đổi, bổ sung và loại bỏ những quy định không rõ ràng, mâu thuẫn và các quy định chưa được chuẩn xác của văn bản quy phạm pháp luật, nhờ đó làm giảm hoặc loại bỏ các điểm không thống nhất, mâu thuẫn, lỗ hổng và trùng lặp giữa các văn bản quy phạm pháp luật; mặt khác, để tránh tốn kém, khó khăn và sự không chắc chắn của việc hệ thống hoá định kỳ.

Cách thức tiến hành pháp điển hóa là giao cho một cơ quan (có thể là cơ quan độc lập) xây dựng các bộ pháp điển theo mỗi chủ đề có giá trị pháp lý như các văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình pháp điển hoá, các chuyên gia (thường là chuyên gia luật) sẽ bỏ các quy định không còn hiệu lực, tìm ra các quy định mâu thuẫn, văn bản chồng chéo để yêu cầu các cơ quan chức năng có biện pháp khắc phục. Bộ pháp điển hoàn toàn tin cậy đối với người sử dụng văn bản quy phạm pháp luật, với việc cập nhật được tiến hành thường xuyên.

Pháp điển hoá theo phương pháp này (tương tự như cách làm của Mỹ, Canada hiện nay) là tổ chức các luật, quy định dưới luật dưới hình thức các bộ pháp điển theo chủ đề nhằm tập hợp tất cả những quy định pháp luật, những văn bản hiện hành và trình bày lại, tổ chức, sắp xếp lại các luật, quy định dưới luật vào các bộ pháp điển một cách có hệ thống mà không nhằm ban hành những bộ luật có tính truyền thống như Bộ luật

Cơ quan, tổ chức và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Quy phạm pháp luật phải được rà soát, tập hợp, sắp xếp thành bộ pháp điển theo từng chủ đề.

Việc pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định”.

Hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động ...; sử dụng công nghệ thông tin để thường xuyên, liên tục rà soát, loại bỏ các văn bản hết hiệu lực, nhanh chóng sửa đổi các quy định lỗi thời và cập nhật kịp thời vào các bộ pháp điển (chủ yếu sử dụng bộ pháp điển điện tử, chỉ in hạn chế các bộ pháp điển in cho các trường đại học, cơ quan nghiên cứu...). Các bộ pháp điển có giá trị pháp lý, có độ tin cậy cao và là nguồn thông tin pháp luật tin cậy để người dân có thể tra cứu và trích dẫn chúng.

Việc pháp điển hoá sẽ được thực hiện bởi một cơ quan, đơn vị được chính thức chỉ định. Cơ quan này sẽ tổ chức lại các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước trung ương ban hành thành các bộ pháp điển theo lĩnh vực mà không làm thay đổi hiệu lực hay bản chất pháp lý của các văn bản này. Cơ quan thực hiện pháp điển vừa pháp điển hoá, vừa công bố và cập nhật thường xuyên văn bản; theo dõi những lần văn bản được sửa đổi và đưa vào những trang mới thay thế những trang cũ.

Để thực hiện các nhiệm vụ của mình, cơ quan pháp điển hoá được giao thẩm quyền thay đổi ngôn ngữ, kỹ thuật để loại bỏ những điểm không thống nhất, gộp hay chia các văn bản vào các Bộ Pháp điển các văn bản khác nhau (ví dụ: đầu tư, thuế, môi trường, đất đai, xây dựng...). Tất cả các văn bản pháp luật đang còn hiệu lực được nhập vào cơ sở dữ liệu pháp luật trung tâm được tin học hoá. Việc đăng và truy cập vào cơ sở dữ liệu này được thực hiện càng sớm càng tốt. Mặc dù văn bản quy phạm pháp luật được pháp điển hoá nhưng không được thay đổi ý nghĩa hay giá trị pháp lý so với các văn bản quy phạm pháp luật gốc, phần ngôn ngữ của các văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi phải có giá trị cao hơn trong trường hợp có xung đột hoặc thiếu nhất quán với bản gốc.

Pháp điển hoá sẽ làm cho hệ thống pháp luật trở nên đơn giản, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Những đối tượng được hưởng lợi từ việc pháp điển hoá là các nhà lập pháp, các cán bộ, công chức hành chính, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp, công dân, người nước ngoài, tổ chức nước ngoài, luật sư, thẩm phán... Cụ thể là: việc pháp điển hoá thuận lợi cho việc theo dõi, áp dụng quy định pháp luật của các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân; thuận lợi cho các công chức hành chính khi thực thi văn bản; thuận lợi cho các nhà lập pháp, nhà soạn thảo trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật (dễ tìm thấy và nhanh chóng khắc phục các khiếm khuyết, lỗ hổng pháp luật trong một lĩnh vực nhất định, kịp thời sửa đổi, bổ sung pháp luật...).

Pháp điển hoá là một trong những cải cách quan trọng nhất của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xuất phát từ những chỉ trích của cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp về sự nhầm lẫn các quy định pháp luật do hệ thống pháp luật khó tiếp cận. Việc pháp điển hoá sẽ làm giảm các chi phí tìm hiểu, nghiên cứu pháp luật đối với cả các công chức, doanh nghiệp và người dân nhờ tạo được một nguồn thông tin duy nhất, nếu như Bộ pháp điển bảo đảm độ tin cậy. Pháp điển hoá cũng làm giảm kiện tụng do nhầm lẫn và sự thiếu thống nhất của văn bản pháp luật, do đó, giảm các vụ kiện.

Lợi ích của việc pháp điển là tác động tích cực đến sự tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp. Sự nhầm lẫn và không chắc chắn về hệ thống pháp luật làm tăng sự không tuân thủ, làm giảm lợi ích của các chính sách công được đưa ra nhằm bảo vệ môi trường, con người. Giảm cấp độ không tuân thủ pháp luật cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh đối với các doanh nghiệp trung thực, tăng tỷ số doanh thu của doanh nghiệp, tăng đầu tư có chất lượng cao và tạo nhiều việc làm.

4. Giải pháp 4: hợp nhất văn bản

Việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi sửa đổi, bổ sung cần được sớm áp dụng. Về mặt nội dung và hình thức, phần nội dung (điều khoản) sửa đổi, bổ sung theo văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung (văn bản sửa đổi, bổ sung) có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, thống nhất với các phần còn lại trong văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung (văn bản gốc). Vì vậy, nội dung sửa đổi, bổ sung cần được đưa vào văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung để đảm bảo sự toàn vẹn về hình thức và nội dung của văn bản đó.

Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật cũng là một nguyên tắc, quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Điều 92¹⁴⁸).

¹⁴⁸ “1. Văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất về mặt kỹ thuật với văn bản được sửa đổi, bổ sung.

2. Việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định”.

5. Giải pháp 5: Soạn thảo luật chi tiết, hạn chế luật khung, luật phải ủy quyền rõ ràng

Hiện nay, có xu hướng soạn thảo văn bản quy định chi tiết mang tính chất hướng dẫn thi hành. Thậm chí, văn bản quy định chi tiết sao chép lại quy định của luật và bổ sung thêm một số tiêu chí, tương như là để cho rõ hơn nhưng có khi lại trái tinh thần của luật; do đó, mặc dù quy định chi tiết luật nhưng lại trái với quy định của luật, trái với tinh thần và các ngôn từ của luật. Điều này sẽ khó tránh khỏi nếu như ban hành luật luôn luôn phải ban hành kèm theo một nghị định gọi là hướng dẫn thi hành chung như lâu nay vẫn làm. Thực tế cho thấy, các văn bản hướng dẫn thường sao chép và lặp lại nhưng lại thiếu chính xác các quy định của văn bản được hướng dẫn (ví dụ: luật, pháp lệnh).

Kỹ thuật lập pháp được đề xuất ở đây là cần soạn thảo, ban hành luật, pháp lệnh cụ thể hơn, nếu có vấn đề gì cần ủy quyền thì luật, pháp lệnh phải chỉ rõ đối tượng nào (chủ thể, cơ quan, cá nhân nào) được ủy quyền, được ủy quyền quy định về vấn đề cụ thể gì (giới hạn phạm vi của ủy quyền). Luật, pháp lệnh không nên ủy quyền chung chung về toàn bộ các quy định của luật, pháp lệnh cho Chính phủ theo kiểu “Chính phủ hướng dẫn chi tiết thi hành luật/pháp lệnh này”.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã quy định tại Điều 8 như sau:

“1. Văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định cụ thể để khi văn bản đó có hiệu lực thì thi hành được ngay trừ trường hợp văn bản có nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, những vấn đề chưa có tính ổn định cao thì có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp.

2. Văn bản quy định chi tiết phải quy định cụ thể, không lặp lại quy định của văn bản được quy định chi tiết và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết”.

Nhằm tránh tình trạng sao chép các quy định của các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn, làm cho hệ thống pháp luật thường xuyên chồng

chéo, mâu thuẫn, Điều 5 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn quy định:

“2. Văn bản quy phạm pháp luật phải quy định trực tiếp nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, không quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác.

3. Văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi điều chỉnh rộng thì tùy theo nội dung có thể được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm; đối với văn bản có phạm vi điều chỉnh hẹp thì bố cục theo các điều, khoản, điểm. Các phần, chương, mục, điều trong văn bản quy phạm pháp luật phải có tiêu đề. Không quy định chương riêng về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm trong văn bản quy phạm pháp luật nếu không có nội dung mới”.

Việc soạn thảo một nghị định/văn bản để quy định chi tiết về các điều/khoản được luật/pháp lệnh giao thay vì mỗi vấn đề, mỗi quy định lại ban hành một văn bản do cùng một chủ thể ban hành (Chính phủ, Thủ tướng, Bộ trưởng ...) cũng làm giảm thiểu sự thiếu thống nhất do ban hành nhiều văn bản. Điều này đã được khoản 3 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định như một nguyên tắc lập pháp, lập quy: *“3. Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết về nhiều nội dung của một văn bản quy phạm pháp luật thì ban hành một văn bản để quy định chi tiết các nội dung đó, trừ trường hợp cần phải quy định trong các văn bản khác nhau.*

Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết các nội dung ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau thì có thể ban hành một văn bản để quy định chi tiết.”

Kết luận

Với các giải pháp về kỹ thuật lập pháp như quy định trách nhiệm cho cơ quan ban hành văn bản khi ban hành văn bản mới phải sửa đổi đồng thời các quy định do mình đã ban hành mâu thuẫn với quy định của văn bản được ban hành mới và áp dụng phương pháp “một văn bản sửa đổi nhiều văn bản”, pháp điển hóa, hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật cùng với các giải pháp, biện pháp khác như tăng cường trách nhiệm của các cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra, cơ quan kiểm tra, cơ quan giám sát (mà theo Luật hiện hành thì các cơ quan này đều có trách

nhiệm trong việc kiểm tra/giám sát/thẩm địnhtính thống nhất, đồng bộ của dự thảo/văn bản quy phạm pháp luật với hệ thống pháp luật) sẽ góp phần nhanh chóng khắc phục những mâu thuẫn của hệ thống pháp luật và thực hiện các cam kết quốc tế.

BÀN VỀ VIỆC TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA CỦA CÁC NHÀ KHOA HỌC VÀO HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Lý do của việc phải phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp

Khoa học ngày càng có tác dụng sâu sắc trong mọi lĩnh vực đời sống của xã hội, càng ngày càng trở nên ưu việt trong việc giúp đỡ con người. Vì vậy với tư cách là một trong lĩnh vực hoạt động quan trọng ảnh hưởng đến mọi người trong cuộc sống, không thể khác hơn lập pháp của Quốc hội phải có sự tham gia của các nhà khoa học.

Hoạt động lập pháp càng ngày càng phức tạp, không áp dụng khoa học vào hoạt động này thì khó có thể có thành công. Nhu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền: Công lý, công bằng, nhân tạo, giảm chi phí cho hoạt động, buộc các hoạt động của lập pháp phải có sự ứng dụng các thành quả của khoa học. Sự cần cù chịu khó của các nhà lập pháp nhiều khi không có khả năng tìm ra được các giải pháp tối ưu cho cuộc sống.

Sự tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội không chỉ dừng lại ở sự tham gia của các nhà khoa học luật, mà phải thu hút sự tham gia của rất nhiều nhà khoa học ở các lĩnh vực khác nhau. Bởi vì hoạt động lập pháp của Quốc hội đòi hỏi phải can thiệp sang tất cả mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Các văn bản luật của Quốc hội chỉ là hình thức chứa đựng các nội dung của các lĩnh vực khoa học khác.

Với sự áp dụng các thành tựu khoa học sẽ giúp cho đất nước chúng ta tiến nhanh, tiến mạnh trên con đường phát triển và mới có cơ hội cho việc tiến kịp sự phát triển của các nước trên thế giới.

Chính vì sự quan trọng như vậy cho nên Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến việc phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ

thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ban hành theo Nghị quyết số 48- NQ/TW ngày 24/5/ 2005 có đoạn viết:

“Tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng luật pháp. Có cơ chế thu hút các hiệp hội, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội- nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi tham gia vào việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật. Xác định cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.”

Cho đến hiện nay việc tham gia của các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp của Quốc hội mới chỉ dừng lại là một phần trong số các đối tượng nhân dân trong việc tham gia đóng góp ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Sự đóng góp ý kiến của các nhà khoa học đã được luật hoá như là một phần trách nhiệm nghĩa vụ của người công dân khi được các cơ quan nhà nước công bố các dự thảo trên các phương tiện thông tin đại chúng để nhân dân góp ý kiến.

Trong thực tế việc phải lấy ý kiến đóng góp của các nhà khoa học không được pháp luật quy định như là một trách nhiệm của các cơ quan soạn thảo. Trong nhiều trường hợp việc công bố các dự án luật trên các phương tiện đại chúng cho nhân dân tham gia rất tốn kém, nhưng kết quả không thu được bao nhiêu. Vì nhiều lý do khác nhau sự thờ ơ của người dân khi chưa thấy rõ được quyền lợi của mình có thể bị xâm phạm theo tinh thần của dự thảo. Ngược lại, trong nhiều trường hợp, ý kiến đóng góp không được tiếp thu để chỉnh lý vào các dự án. Pháp luật cũng không quy định buộc các cơ quan soạn thảo phải có trách nhiệm phản hồi lý do cho người tham gia đóng góp ý kiến. Nhiều người tỏ rõ sự phản nản về sự không phản hồi ý kiến đóng góp của họ.

2. Các cách thức phát huy vai trò của các nhà khoa học

Muốn phát huy được sự đóng góp của các nhà khoa học thì chúng ta phải hiểu một cách căn bản hoạt động lập pháp của Quốc hội. Sau khi đã hiểu rõ căn nguyên hoạt động lập pháp của Quốc hội, là bước phải tìm xem giai đoạn nào, công đoạn nào, và ai là những nhà khoa học ở nghĩa hẹp nhất của từ này được tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Về câu hỏi thứ nhất, **bản chất căn nguyên của hoạt động lập pháp của Quốc hội là hoạt động phê chuẩn:**

“Điều ản ý ở đây là trong thời đại dân chủ không những cần phải quan tâm đến “nghề lập pháp”, mà còn phải quan tâm đến cả giới hạn của lập pháp. Không giống như những cảnh quyền lực hành pháp và tư pháp, lập pháp luôn luôn nằm trong tình trạng quá tải cả về chất lượng và số lượng đòi hỏi của nó. Nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tế thường vượt quá tầm với của các nhà lập pháp - nghị sỹ, vì họ được nhân dân bầu ra không có sự lựa chọn chuyên môn nào có thể đáp ứng được một cách đầy đủ mọi hoạt động lập pháp ngày càng trở nên đa dạng. Nói một cách khác: nền dân chủ hiện nay trao quyền lập pháp cho những người không có chuyên môn và chính vì vậy các nghị sỹ phải ráo riết tham khảo kinh nghiệm của các nhà hành pháp/hành chính và tư pháp. Nghị sỹ thường tỏ ra hài lòng khi họ để cho quyền lập pháp rơi vào tay cơ quan hành pháp, vì họ là những người có khả năng nắm bắt được thông tin của vấn đề đầy đủ hơn. Điều giờ đây thường xảy ra là nghị sỹ chỉ sửa đổi nhỏ các dự án của chính phủ - hành pháp trình sang thông qua sự tham vấn ý kiến của các uỷ ban. “Nếu không muốn dựa hoàn toàn vào kỹ năng hành pháp hoặc bắt cứ một ngành quyền lực nào khác, bạn phải lo làm sao cho các nhà lập pháp được đào tạo hoặc chỉ dẫn tốt hơn. Không một ai thực sự cho rằng có muốn giải quyết cuộc “khủng hoảng lập pháp” lại có thể lãng tránh vấn đề này.”

Xem, Werner Birkenmaier: Nhà nước pháp quyền – chế độ pháp trị của Cộng hoà Liên bang Đức/ Nhà nước pháp quyền. Chủ biên Josef Thesing. NXB. Chính trị Quốc gia. Hà Nội , 2002. tr. 140

Đây là nhận định về cơ quan lập pháp của các nước phát triển, với chế độ đại nghị của họ đã được hình thành hơn, hoặc gần 300 năm nay. Tuy nhiên, Quốc hội của chúng ta không có bề dày lịch sử như vậy, nhưng với hoạt động lập pháp và nhiều hoạt động khác Quốc hội của nhà nước Việt Nam chúng ta cũng không thể nào tránh khỏi quy luật khách quan của sự vận động này.

Như vậy Quốc hội lập pháp không theo nhu cầu của chính bản thân Quốc hội, mà lại là theo nhu cầu của hành pháp. *Điều phân tích trên hầu như đi ngược lại học thuyết phân quyền của nhà nước tư sản.* Sau một

thời gian dài chúng ta không thừa nhận áp dụng, thì nay trên con đường đổi mới và mở cửa chúng ta đã bắt đầu áp dụng những hạt nhân hợp lý của nó. Đó là nguyên tắc: Quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối hợp giữa 3 quyền, lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ chỗ không áp dụng đến chỗ áp dụng cho dù chỉ là một số những hạt nhân là một bước chuyển lớn lao trong lý luận tổ chức nhà nước của chúng ta.

Điều nghịch lý nói trên có thể được giải thích bằng một số nguyên nhân sau đây.

Thứ nhất, trong một nhà nước dân chủ, sự quản lý của nhà nước phải theo pháp luật. Chính phủ hành pháp chỉ hoạt động trên cơ sở của các đạo luật. Việc điều hành đất nước của hành pháp không dựa trên cơ sở của luật pháp là biểu hiện của một nhà nước độc tài, chuyên chế. Mà người có quyền thông qua luật đó lại là Quốc hội, cơ quan đại diện của nhân dân. Mặc dù trên thực tế không hoàn toàn tuân thủ theo nguyên tắc phân quyền, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp, nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc này như vẫn là một tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do giải thích vì sao ở mọi nhà nước tư sản luôn luôn chủ trương phân quyền. Vì họ hiểu rằng mọi sự tập trung quyền lực ở đâu đó đều có nguy cơ của một sự độc tài và chuyên chế. Dân chủ được định nghĩa rất khác nhau, nhưng cuối cùng vẫn là sự cho phép nhân dân thay đổi chính phủ.¹⁴⁹

Thứ hai, sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương chính sách của đảng cầm quyền nằm trong chương trình tranh cử của họ trước nhân dân. Chính phủ luôn luôn gắn với đảng cầm quyền. Vì vậy, ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây không có một phân quyền tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp. Khi nghĩ ra học thuyết phân quyền các nhà tư tưởng hầu như không phát hiện ra vấn đề có sự phối kết hợp lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp như diễn ra trên thực tế sôi động sau này của hoạt động nhà nước dân chủ tư sản.

Nhu cầu lập pháp nằm trong tay của hành pháp còn thể hiện ở chỗ. Qua các dự thảo luật hành pháp mới có điều kiện triển khai các chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản cầm quyền đã được nhân dân bỏ phiếu đồng ý qua các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội.

¹⁴⁹ Xem, Tuyên ngôn độc lập nước Mỹ, 1776

Thứ ba, nhu cầu lập pháp của hành pháp còn được thể hiện ở nhu cầu mong muốn được quản lý nhà nước theo khả năng và nguyện vọng của hành pháp. Nhu cầu này hạn chế sự có thể vô tình lập pháp gây khó khăn cho hoạt động của hành pháp. Một thân trạng ốm yếu muốn được ăn cháo, mà thầy thuốc cho ăn cơm thì không thể được.

Về câu hỏi thứ hai, sự nhập vai của các nhà khoa học

Theo những điều được phân tích ở trên, Quốc hội/Nghị viện vẫn mang danh là cơ quan lập pháp còn lại là gì? Còn lại là trách nhiệm chính lý các dự án luật của chính phủ đệ sang theo ý chí của người dân, mà Quốc hội/Nghị viện là người đại diện,¹⁵⁰ và là kiểm tra giám sát việc thực thi các chính sách đã được Nghị viện/Quốc hội thông qua....

Đúng như nhận định sau đây của Nguyễn Sĩ Dũng:

*“để cai quản đất nước, pháp luật là công cụ quan trọng và mạnh mẽ nhất của Hành pháp. Với công cụ này, các cơ quan hành pháp có thể áp đặt việc tuân thủ và đè bẹp sự chống đối. Trong khi, công cụ pháp luật là một sự cần thiết và trong nhiều trường hợp là không thể thiếu, các đạo luật mới luôn luôn gắn với việc trao thêm quyền cho các cơ quan hành pháp và hạn chế quyền tự do của người dân. Lập pháp, với tư cách là cơ quan đại diện cho dân, sẽ phản biện lại các chính sách pháp luật mà Hành pháp đã đề ra. Đây là lúc Lập pháp thực hiện chức năng làm luật trong mối tương quan chặt chẽ với chức năng đại diện và chức năng giám sát. Một đạo luật sẽ được Lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất nước và nhu cầu của sự phát triển biện hộ được cho việc điều chỉnh hành vi của người dân”.*¹⁵¹

Như vậy, các nhà khoa học nên xâm nhập vào giai đoạn nào của lập pháp? Sự nhập vai của các nhà khoa học buộc phải tương ứng với vị trí, vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Ứng với chức năng còn lại là thẩm định các dự án luật của Quốc hội, thì các nhà khoa học nên vào giai đoạn thẩm định của các ủy ban của Quốc hội¹⁵².

¹⁵⁰ Xem, Nguyễn Sĩ Dũng: Triết lý Lập pháp, Tia sáng số 7 năm 2003.

¹⁵¹ Nguyễn Sĩ Dũng : Triết lý lập pháp, Tia sáng số 7 năm 2003.

¹⁵² Ý kiến của Nguyễn Sĩ Dũng, tại Hội nghị: Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 3 - 5 /8/2006.

Hình thức và tính chất của các uỷ ban của Quốc hội hoàn toàn phù hợp với sự tham gia của các nhà khoa học. Mặc dù phiên họp toàn thể là phiên họp chính thức cơ bản của Quốc hội, nhưng các nhà khoa học không thể tham gia vào đây được. Vì tại phiên họp chính thức này các nhà khoa học không có điều kiện cho việc phát biểu ý của mình.

Vì vậy, việc tham gia của các nhà khoa học vào giai đoạn hoạt động của các uỷ ban và Hội đồng là thuận tiện hơn cả. Với hình thức và tính chất của các Uỷ ban và Hội đồng các nhà khoa học các lĩnh vực tương ứng phù hợp với dự án có thể tham gia một cách thoải mái cả về thành phần lẫn cả thời gian vật chất cho việc đóng góp ý kiến cho dự thảo. Đúng theo nhận định của W. Winson, tổng thống thứ 28 của nước Mỹ rằng:

“Quốc hội phiên toàn thể là phiên trình diễn và Quốc hội trong các Uỷ ban là Quốc hội làm việc.” (1918)

3. Ai là những nhà khoa học theo nghĩa hẹp nhất của vấn đề, cần có một sự phân vai rõ ràng cho các nhà khoa học

Ở đây trong bộ máy nhà nước Việt Nam của chúng ta có rất nhiều nhà khoa học. Vì trong cả một thời gian dài trong nhận thức của mọi người Việt: học để làm quan, và sau đây của cả cơ chế tập trung, nhận thức trên đã thôi thúc không ít những nhà khoa học được hút vào các cơ quan nhà nước, cộng với việc không có một nền kinh tế thị trường các nhà khoa học cũng không có điều kiện để tiêu thụ sản phẩm nghiên cứu của mình. Họ phân đông đều được bố trí trong các cơ quan nhà nước với cương vị lãnh đạo. Phần còn lại các nhà nghiên cứu được hưởng lương theo quy định của nhà nước. Sản phẩm của họ được nhà nước bao tiêu. Thậm chí không ít các nhà khoa học không có khả năng nghiên cứu, không có sản phẩm vẫn được hưởng đồng lương rất ít ỏi của nhà nước. Với tấm bằng cấp và kể cả học hàm, học vị ít nhiều thậm chí là tất cả đã giúp họ thành các nhà lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước: Lập pháp; hành pháp; và tư pháp. Sự thu hút trí tuệ của họ vào công tác lập pháp có ý nghĩa rất khác với các nhà khoa học thuần tuý không nằm trong đội ngũ các cán bộ trong các cơ quan nhà nước.

Vì vậy theo quan điểm của riêng tôi thì, việc thu hút các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp ở nghĩa hẹp nhất là sự thu hút các nhà khoa học không tham gia một cách trực tiếp ở các cương vị cán bộ trong các cơ

quan nhà nước kể cả các nhà khoa học là các đại biểu Quốc hội. Sự thu hút, hay là phát huy vai trò của các nhà khoa học ở đây ở nghĩa hẹp nhất chỉ bao gồm các nhà nghiên cứu và giảng dạy ở các trường đại học và ở các viện nghiên cứu. Tức là những người lao động khoa học thuần túy, cuộc sống của họ được bù đắp một cách giản đơn chỉ bằng lao động chất xám của họ.

Đội ngũ này hiện trạng ra sao? Và có cần thiết phải huy động không, điểm mạnh và yếu của họ là gì? Điểm mạnh của họ là các nhà lý thuyết gia. Điểm yếu của họ là gì? Với cách thức vận hành của các học viện và các trường đại học hiện nay thì điểm yếu nhất của họ là thiếu thực tế. Vì công việc giảng dạy và nghiên cứu của các trường và viện hiện nay là không gắn liền với thực tế. Đây cũng là khó khăn lớn nhất hiện nay cản trở sự tham gia của các nhà nghiên cứu vào hoạt động lập pháp của Quốc hội, đồng thời cũng là một trong những mấu chốt của việc không gắn liền công tác giảng dạy và nghiên cứu với thực tế của hoạt động lập pháp của các trường đại học và viện nghiên cứu hiện nay ở Việt Nam.

Các nhà khoa học có thể tham gia một cách trực tiếp theo lời mời của các cơ quan nhà nước góp ý vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Hình thức tham gia này rất phụ thuộc vào giấy mời tham gia theo ý chí chủ quan của các cơ quan nhà nước. Có ý kiến còn mạnh dạn rằng cần có hình thức đấu thầu viết các dự án luật cho các nhà khoa học.

Cho dù có hình thức này hay hình thức khác, nhưng muốn cho ý kiến của các nhà khoa học có sức nặng có thể gây ảnh hưởng trực tiếp và có hiệu quả đến các dự luật, thì buộc các nhà khoa học phải tập hợp ý đơn lẻ các ý kiến của mình thành các ý kiến chung của nhiều nhà khoa học. Trong trường hợp này ý kiến của các hiệp hội khoa học thay mặt các nhà khoa học có một ý nghĩa rất lớn.

Kết luận

Những vấn đề trên đã được phân tích, được đề ra những biện pháp nhằm phát huy vai trò của các nhà khoa học đã được các nhà khoa học đề xuất và có thể được nhà nước chấp nhận thành các quy định bắt buộc, có thể là một nghị định của Chính phủ quy định về vấn đề tham gia của các nhà khoa học vào hoạt động lập pháp. Dù có được hoàn thiện đến đâu chăng nữa, thì cách đặt vấn đề này vẫn mang một dấu ấn của nền kinh tế

bao cấp, mà không thể nào đầy đủ, và nhất là nhanh nhạy đáp ứng kịp thời các yêu cầu của một nền kinh tế thị trường.

Vì vậy những vấn đề vừa được phân tích ở phần trên vẫn mang trong mình nó một cảm nhận của một thời tư duy bao cấp, mà không phải của một nền kinh tế thị trường.

Ở một nền kinh tế thị trường thì sự phát huy vai trò hay sự thu hút các nhà khoa học vào việc lập pháp của các cơ quan nhà nước không nhất thiết phải đặt ra một cách bức bách như chúng ta hiện nay. Vì sản phẩm hoạt động của các nhà khoa học cũng là một thứ hàng hoá, phải bán ra được trên thị trường. Các nhà khoa học không cần có sự bao cấp trong tư duy khoa học cũng như trong kinh tế của họ. Sản phẩm của họ có thể bán ra cho các nhà hành pháp, các nhà lập pháp, cho các uỷ ban của Quốc hội, và cũng có thể bán cho cả các nhà vận động hành lang Quốc hội. Sản phẩm khoa học của các nhà nghiên cứu khoa học một cách thuần khiết không dính dáng đến các hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước có thể bán cho giai đoạn phân tích chính sách, hay công đoạn dịch chính sách thành các quy phạm pháp luật, hoặc cho cả công đoạn thẩm định của các uỷ ban Quốc hội.

Chuyện làm nghề nghiên cứu khoa học, bán sản phẩm nghiên cứu của mình là một chuyện cần có, không cần đến một sự bao cấp từ các cơ quan nhà nước. Các nhà khoa học cũng có thể trở nên rất giàu có và sự nổi tiếng, khi sản phẩm của họ bán ra được và cũng có thể trở nên rất nghèo nàn cùng sự bất thành danh, vì sản phẩm của họ không bán được. Còn chuyện nhà nước mua phải sản phẩm khoa học rởm, kém chất lượng, thì lại là một câu chuyện khác của hoạt động tài phán. Với sự tự điều chỉnh của nền kinh tế thị trường cũng có nhà khoa học trở nên bất tử khi họ buộc phải đánh đổi cả cuộc đời mình cho kết quả nghiên cứu của họ. Những minh chứng về vấn đề này không thiếu. Nhưng đáng ghi nhớ nhất là Galilei, khi ông buộc phải bảo vệ kết luận “trái đất quay” của mình trước dàn thiêu Toà án Thiên chúa giáo thời của ông bằng cả một cuộc đời. Ông đã trở thành người bất tử trong đời sống của nhân loại chúng ta. Đây cũng là một trong những biểu hiện của câu thành ngữ trong tiếng Việt của chúng ta:

“Sinh nghiệp và tử vì nghiệp”

Tài liệu tham khảo

- Nghị quyết số 48- NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020

- Nguyễn Sĩ Dũng: Triết lý lập pháp, Tia sáng số 7 năm 2003.

- Ý kiến của Nguyễn Sĩ Dũng, tại Hội nghị: Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 3 – 5 /8/2006.

- Dương Thanh Mai: Góp phần bàn về sự tham gia của các nhà khoa học và các chuyên gia vào quá trình xây dựng lập pháp ở Việt Nam.

- Ý kiến của Nguyễn Cửu Việt, tại Hội nghị: Phát huy vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động lập pháp, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 3 – 5 /8 /2006.

VAI TRÒ CỦA ỦY BAN PHÁP LUẬT TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH HỢP HIẾN, HỢP PHÁP VÀ TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

ĐẶNG VĂN CHIẾN

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật

1. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật là một nguyên tắc, một yêu cầu quan trọng trong quy trình lập pháp

1.1. Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật là những thuật ngữ được sử dụng khá thường xuyên trong khoa học pháp lý với nội hàm sau đây:

Thứ nhất, về tính hợp hiến. Đây là nhân tố hàng đầu đảm bảo sự thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật. Tính hợp hiến đòi hỏi tất cả các quy phạm pháp luật thuộc bất kỳ một ngành luật nào trong hệ thống pháp luật cũng không được trái hoặc mâu thuẫn với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc, hiệu lực pháp lý của văn bản, tạo thành một hệ thống thống nhất về tên gọi với thứ bậc cao thấp khác nhau theo quy định của Hiến pháp. Các đạo luật, pháp lệnh trái với Hiến pháp sẽ bị đình chỉ, bãi bỏ.

Tính hợp hiến không chỉ được xác định trên cơ sở những lời văn, những quy định cụ thể mà còn trên cơ sở tinh thần, tư tưởng, nguyên tắc của bản hiến pháp. Theo Jay M. Shafritz, hợp hiến (constitutional) là phù hợp với Hiến pháp và là sự phản ánh hiến pháp. Trong vụ *Mcculloch V Maryland* năm 1919, Tòa án tối cao Mỹ đã giải thích thế nào là hợp hiến: “Để cho mục đích là hợp pháp, để cho nó nằm trong phạm vi của Hiến pháp, và tất cả các khía cạnh hợp lý, phù hợp rõ ràng với mục đích đó, không bị cấm đoán, tuân thủ lời lẽ và tinh thần của Hiến pháp, là hợp hiến”¹⁵³.

Thứ hai, về tính hợp pháp. Thuật ngữ này khi được sử dụng cùng với thuật ngữ tính hợp hiến không bao hàm ý nghĩa về sự phù hợp với các quy

¹⁵³ Jay M. Shafritz (2002), *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 226.

định của pháp luật nói chung (trong đó có Hiến pháp) mà chỉ đề cập đến sự phù hợp với các quy định của các đạo luật và văn bản dưới luật. Theo nghĩa như vậy, để bảo đảm tính hợp pháp, văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định. Bên cạnh đó, hình thức của văn bản phải phù hợp với quy định về kỹ thuật văn bản (số văn bản, thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản v.v...) được thể hiện trong các đạo luật (như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật) hay các văn bản dưới luật (như Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành kèm theo Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11 ngày 03/7/ 2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội).

Thứ ba, về tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đây là phạm trù có liên hệ mật thiết với hai phạm trù được trình bày trên đây là tính hợp hiến và tính hợp pháp, bởi lẽ, khi văn bản pháp luật đã bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp thì giữa chúng đã đạt được sự thống nhất nhất định, cả về nội dung và hình thức.

Có thể nói tính thống nhất là một tiêu chí quan trọng để đánh giá chất lượng của một đạo luật, pháp lệnh. Tiêu chí này chủ yếu là để đánh giá mối liên hệ gắn bó nội tại giữa các yếu tố nội dung của đạo luật, pháp lệnh cũng như giữa đạo luật, pháp lệnh đó với toàn bộ hệ thống pháp luật. Ngoài ra, tính thống nhất của hệ thống pháp luật cũng bao hàm cả sự thống nhất về mặt hình thức. Tuy nhiên, về cơ bản, tính thống nhất về mặt nội dung luôn có vai trò quyết định.

Khi xem xét tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cần phải nghiên cứu ở cả hai khía cạnh: tính thống nhất trong chính đạo luật, pháp lệnh và tính thống nhất trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Đối với một đạo luật, pháp lệnh, tính đồng bộ, thống nhất thể hiện ở việc các quy định trong cùng một đạo luật, pháp lệnh phải tương quan với nhau, không mâu thuẫn, chồng chéo. Đồng thời, ngay trong cơ cấu của đạo luật, pháp lệnh phải thể hiện được mối liên hệ logic giữa các phần, chương, mục, điều, khoản, điểm với cách trình bày, cách đánh số thứ tự thống nhất. Mỗi phần, chương, mục, điều, khoản, điểm đều có nội dung thể hiện chủ đề chính của văn bản, hướng tới mục tiêu chung của đạo luật, pháp lệnh. Vì vậy, các phần cần được bố trí, sắp xếp một cách hợp lý, phải

thể hiện rõ được phần chung, phần riêng, những đặc thù của văn bản nhìn từ khía cạnh logic hình thức.

Mặt khác, khi đánh giá tính thống nhất cần đặt đạo luật, pháp lệnh đó trong mối tương quan với toàn bộ hệ thống pháp luật, xem xét mối quan hệ giữa các quy phạm pháp luật, các chế định pháp luật trong cùng một ngành luật và với các ngành luật khác, giữa luật chung và luật chuyên ngành, luật nội dung và luật hình thức... Bên cạnh đó, tính thứ bậc của hệ thống văn bản pháp luật cũng là yếu tố không thể thiếu được để tạo nên sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Luật, pháp lệnh cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác đều phải phù hợp với Hiến pháp, những văn bản luật vi hiến đều sẽ bị huỷ bỏ. Bởi vậy, việc xem xét về tính thống nhất của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải có một cái nhìn bao quát, toàn diện ở nhiều góc độ, nhiều cấp độ khác nhau. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo ngay trong bản thân hệ thống, trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau, xác định ranh giới giữa các ngành luật và định ra một hệ thống quy phạm pháp luật đồng bộ. Nếu một hệ thống pháp luật không thống nhất, giữa các bộ phận của nó chứa đựng mâu thuẫn, chồng chéo thì hệ thống ấy không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật một cách toàn diện, đồng bộ và hiệu quả¹⁵⁴.

1.2. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và trong các văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật nói riêng là một nguyên tắc, yêu cầu khách quan, tất yếu của mọi nhà nước. Không những thế, đây còn là căn cứ để đánh giá hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động của bộ máy nhà nước, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, góp phần hoàn thiện bộ máy nhà nước, hoàn thiện hệ thống pháp luật, hướng tới xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta.

Nhà nước pháp quyền, trước hết, là một Nhà nước đề cao pháp luật, pháp chế trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và trong đời sống xã hội. Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật phải là cơ sở của mọi hình thức tổ chức quyền lực công, mọi đường lối, chính sách và quyết định của Nhà nước đều phải dựa vào Hiến pháp và các đạo luật, phục tùng pháp

¹⁵⁴ Ban Công tác lập pháp, Báo cáo khoa học Đề tài “Xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng dự án luật, pháp lệnh”, Hà Nội, 2006, tr. 42.

luật và tất cả các mối quan hệ qua lại giữa nhà nước và cá nhân cũng phải dựa trên cơ sở của pháp luật. Tuy nhiên, khác với nhà nước pháp trị, pháp luật của Nhà nước pháp quyền phải vươn tới sự đầy đủ toàn diện trên tất cả các lĩnh vực, với phương châm: đối với “cá nhân thì cho phép làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm”, còn đối với “cơ quan nhà nước và những người có thẩm quyền chỉ được phép làm những gì mà pháp luật quy định”. Pháp luật của Nhà nước pháp quyền phải là pháp luật vì con người, bảo vệ quyền con người. Pháp luật phải trở thành phương tiện cho mọi cá nhân phát huy năng lực sáng tạo, tham gia một cách tích cực vào công cuộc xây dựng và phát triển đất nước, tạo lập hành lang pháp lý đầy đủ cho sự phát triển của xã hội, bảo đảm dân chủ, bình đẳng trong xã hội. Để xây dựng Nhà nước pháp quyền trước hết phải xây dựng được một hệ thống pháp luật tốt cả về nội dung, cả về hình thức thể hiện và được mọi công dân đề cao, tôn trọng. Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, do vậy, là một đòi hỏi mang tính tất yếu, khách quan. Mức độ hoàn thiện pháp luật và tuân thủ pháp luật chính là một tiêu chí để đánh giá tính pháp quyền của một nhà nước¹⁵⁵. Nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật chính là yêu cầu quan trọng hàng đầu, có ý nghĩa quyết định đối với sự thành công của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta hiện nay. Điều này cũng có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội đất nước, đặc biệt là khi nước ta chuyển từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế thế giới.

Để hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền, một trong những tiêu chí hàng đầu cần hướng tới đó là đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bởi lẽ những biểu hiện vi hiến và thiếu thống nhất trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật là những biểu hiện của nhà nước thiếu dân chủ, đi ngược lại xu hướng tiến bộ của nhân loại¹⁵⁶. Để đáp ứng yêu cầu đó, ngay từ giai đoạn soạn thảo, ban

¹⁵⁵ Trần Ngọc Đường (2004), “Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật - nhiệm vụ trọng tâm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7, tr. 4-5.

¹⁵⁶ Trần Ngọc Đường, “Bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất của hệ thống pháp luật”, Tài liệu Hội thảo về Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh do Ban công tác lập pháp phối hợp với Dự án cải cách pháp luật (DANIDA) tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh tháng 7 năm 2004, tr. 66.

hành văn bản quy phạm pháp luật, mà trước hết là các đạo luật, pháp lệnh, tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh phải được bảo đảm. Đây phải được coi là một nguyên tắc, một yêu cầu quan trọng trong quy trình lập pháp, bởi lẽ, việc chỉnh lý những sai sót (nếu có) của các dự án luật, pháp lệnh đang trong giai đoạn soạn thảo sẽ dễ dàng thực hiện hơn. Hơn nữa, việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh cũng sẽ hạn chế tối đa khả năng gây thiệt hại cho Nhà nước và xã hội do việc cho ra đời những văn bản quy phạm pháp luật mâu thuẫn, trái hiến pháp, pháp luật.

2. Vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Ủy ban Pháp luật có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua.

Điều 27 Luật Tổ chức Quốc hội (được sửa đổi, bổ sung năm 2007) quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Pháp luật là bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

Cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn này, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 quy định Ủy ban Pháp luật của Quốc hội có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua bằng các hoạt động sau đây:

1. Tham gia thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra

Trong trường hợp có ý kiến khác với cơ quan chủ trì thẩm tra về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự

án luật, dự án pháp lệnh thì Ủy ban Pháp luật báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ý kiến của mình;

2. Tham gia chính lý dự án luật, dự án pháp lệnh

Vai trò, trách nhiệm nói trên của Ủy ban Pháp luật tiếp tục được quy định một cách cụ thể, rõ ràng hơn trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi) vừa được Quốc hội khoá XII thông qua tại kỳ họp thứ ba. Điều 46 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định Ủy ban Pháp luật có trách nhiệm tham gia thẩm tra đề bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do các cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra với hệ thống pháp luật trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua. Ủy ban Pháp luật thực hiện nhiệm vụ này thông qua các hoạt động sau đây:

- Ủy ban Pháp luật tổ chức phiên họp Thường trực Ủy ban hoặc phiên họp toàn thể Ủy ban để chuẩn bị ý kiến tham gia thẩm tra;

- Ủy ban Pháp luật cử đại diện Ủy ban tham dự phiên họp thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra.

Nội dung tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật được quy định cụ thể bao gồm:

- Sự phù hợp của quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với quy định của Hiến pháp; quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Sự thống nhất về nội dung giữa quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với luật, nghị quyết của Quốc hội; giữa quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giữa các quy định trong dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; sự thống nhất về kỹ thuật văn bản.

Nhằm tạo điều kiện cho Ủy ban Pháp luật thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 cũng quy định rõ khi gửi hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để thẩm tra,

cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải đồng thời gửi hồ sơ đến Ủy ban Pháp luật.

Để có được những quy định pháp luật ghi nhận và khẳng định một cách cụ thể vai trò của một cơ quan của Quốc hội - Ủy ban Pháp luật - trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh như đã dẫn ở trên, chúng ta đã trải qua một quá trình nhận thức và ngày càng đi đến thống nhất về sự cần thiết phải xây dựng những cơ chế hữu hiệu nhằm xây dựng và ban hành những đạo luật, pháp lệnh không chỉ điều chỉnh đầy đủ các quan hệ xã hội mà còn phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và có tính thống nhất cao. Đây cũng là quá trình gắn liền với từng bước kiện toàn về chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Pháp luật. Cụ thể như sau:

- Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960, Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 chưa quy định nhiệm vụ này¹⁵⁷;

- Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 lần đầu tiên ghi nhận trách nhiệm của Ủy ban Pháp luật trong việc tham gia thẩm tra các dự án do Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật¹⁵⁸.

Điều này cũng được thể hiện trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, trong đó khẳng định đối với dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra, thì Ủy ban Pháp luật của Quốc hội tham gia thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật¹⁵⁹.

- Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 khẳng định một cách rõ ràng, cụ thể hơn và coi việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Pháp luật.

¹⁵⁷ Xem Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960, Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981.

¹⁵⁸ Xem Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992.

¹⁵⁹ Xem Điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.

Điều này tiếp tục được khẳng định trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội (năm 2007) và cụ thể hoá thêm một bước trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Bên cạnh đó, với việc tách Ủy ban Pháp luật thành hai uỷ ban là Ủy ban Tư pháp và Ủy ban Pháp luật, sự quá tải trong công việc của Ủy ban Pháp luật đã được giảm bớt, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua.

Ngoài Ủy ban Pháp luật, việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh cũng được giao cho nhiều cơ quan khác thực hiện, đó là:

- Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết ở giai đoạn soạn thảo;
- Bộ Tư pháp ở giai đoạn thẩm định;
- Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội khi chủ trì thẩm tra.

Theo đó, một trong những nhiệm vụ của Ban soạn thảo, đồng thời là một nội dung để Bộ Tư pháp thẩm định; Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra là tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật¹⁶⁰.

Từ những quy định của pháp luật hiện hành, có thể khẳng định vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh như sau:

Thứ nhất, Ủy ban Pháp luật là cơ quan duy nhất của Quốc hội có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với *tất cả* các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, kể cả những dự án không do Ủy ban này chủ trì thẩm tra.

Thứ hai, vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp là có giới hạn, chỉ trước khi dự án luật, pháp lệnh được

¹⁶⁰ Xem Điều 29a và Điều 34 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2001); các điều 32, 36 và 43 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Quốc hội xem xét, thông qua. Cách thức thực hiện nhiệm vụ này là tham gia thẩm tra cùng với Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội.

Thứ ba, Hội đồng Dân tộc và mỗi ủy ban của Quốc hội đều có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng, Ủy ban đó chủ trì thẩm tra và trong phạm vi lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Do vậy, cần tăng cường mối liên kết, sự phối hợp giữa Ủy ban Pháp luật và Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ này.

Tóm lại, việc giao cho Ủy ban Pháp luật xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật ngay trong quá trình ban hành văn bản sẽ giúp phát hiện và loại bỏ sớm những văn bản hay những điều khoản vi hiến, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật được ban hành, tránh tốn kém thời gian và công sức của Quốc hội cũng như các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan. Việc giao nhiệm vụ này cho một cơ quan trong cơ cấu của Quốc hội cũng giúp cho việc tăng cường hiệu quả hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là trong lĩnh vực lập pháp, thể hiện vị trí, vai trò của Quốc hội trong bộ máy nhà nước.

Thực tiễn đã chỉ rõ ý nghĩa đặc biệt quan trọng của việc quy định vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Tuy nhiên, thực hiện được các quy định nói trên không đơn giản, bởi lẽ, việc xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh là một công việc phức tạp, mang tính chuyên môn cao, đòi hỏi sự am hiểu pháp luật sâu sắc trong tất cả các lĩnh vực và sự đầu tư lớn về thời gian, công sức. Do vậy, mặc dù Ủy ban Pháp luật đã có nhiều cố gắng nhưng công việc chưa làm được nhiều, hiệu quả chưa cao¹⁶¹. Việc tham gia của Ủy ban Pháp luật, nhất là ở giai đoạn thẩm tra sơ bộ còn chưa được thường xuyên, chưa tập trung được trí tuệ của tập thể Ủy ban hoặc Thường trực Ủy ban Pháp luật. Để tham gia cùng

¹⁶¹ Nguyễn Văn Thuận, “Thực trạng bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật của các văn bản quy phạm pháp luật”, Tài liệu Hội thảo về Cơ chế bảo hiến ở Việt Nam do Ban công tác lập pháp và Dự án SIDA tổ chức tại Thành phố Vinh tháng 3/2005, tr. 39.

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, thông thường, chỉ có một đại diện Thường trực Ủy ban hoặc thậm chí chỉ là cán bộ, chuyên viên của vụ chuyên môn giúp việc Ủy ban được cử tham gia thẩm tra. Ý kiến thẩm tra của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trong hầu hết các trường hợp chưa được thể hiện một cách chính thức bằng văn bản. Việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh tuy được quy định là một nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Ủy ban Pháp luật, nhưng trên thực tế, do phải cùng lúc đảm nhận nhiều trọng trách khác nhau nên sự đầu tư thực hiện công tác này còn rất hạn chế. Các thành viên Ủy ban Pháp luật vẫn chưa dành thời gian, công sức thoả đáng cho việc thực hiện nhiệm vụ này. Do đó, trên thực tế, Ủy ban Pháp luật vẫn còn để lọt một số văn bản được ban hành chưa đúng thẩm quyền (ví dụ trước đây trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vẫn có các pháp lệnh về thuế; một số quy định đáng lẽ phải được quy định cụ thể trong luật nhưng lại giao cho Chính phủ quy định hoặc bộ quy định). Nội dung của một số dự án luật, pháp lệnh còn có những mâu thuẫn, chồng chéo. Tồn tại này có trách nhiệm không nhỏ của Ủy ban Pháp luật. Tuy vậy, để có thể phát huy vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, cần xem xét một cách toàn diện những nguyên nhân chủ quan, khách quan của những hạn chế hiện nay:

Một là, trong một thời gian dài, Ủy ban Pháp luật có sự quá tải về chức năng, nhiệm vụ

Cho tới trước khi sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội năm 2007, khối lượng công việc mà Ủy ban Pháp luật phải đảm nhiệm là quá lớn do lĩnh vực hoạt động quá rộng. Ủy ban Pháp luật vừa phải thực hiện nhiệm vụ thẩm tra, giám sát trong các lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách tương tự như các Ủy ban khác của Quốc hội, vừa có nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong khi đó, lĩnh vực giám sát, nhất là giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp lại

có khối lượng công việc ngày càng tăng với tính chất rất phức tạp. Điều đó đã ảnh hưởng rất lớn tới việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Vì vậy, gần đây, Quốc hội đã tiến hành việc tách, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Pháp luật hiện tại để thành lập mới Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Tư pháp. Theo đó, sự phân chia công việc giữa hai ủy ban đã bảo đảm sự cân bằng hơn, không dồn quá nhiều việc cho một cơ quan nào. Đây là tiền đề quan trọng, cần thiết để Ủy ban Pháp luật có thể phát huy vai trò của mình trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua trong thời gian tới.

Hai là, phương thức Ủy ban Pháp luật sử dụng nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh còn thiếu hiệu lực và hiệu quả

Như đã trình bày trên đây, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Ủy ban Pháp luật bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh thông qua việc tham gia thẩm tra và tham gia chỉnh lý các dự án luật, pháp lệnh. Phương thức này không bảo đảm hiệu lực và hiệu quả, bởi lẽ, mặc dù Ủy ban Pháp luật là cơ quan duy nhất có vai trò bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với tất cả các dự án luật, nhưng khi thực hiện trọng trách này, Ủy ban Pháp luật lại không đứng ở vị trí chủ chốt mà chỉ là cơ quan tham gia cùng với các cơ quan khác (tham gia thẩm tra, tham gia chỉnh lý). Rõ ràng việc quy định như vậy không đáp ứng được yêu cầu thực hiện nhiệm vụ; không thể hiện được vai trò chủ đạo của Ủy ban Pháp luật trong vấn đề này, không đề cao trách nhiệm cũng như tính chất pháp lý các ý kiến của Ủy ban Pháp luật liên quan đến tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong khi đó, các văn bản dưới luật khác cũng không có quy định nào cụ thể hơn về sự tham gia này của Ủy ban Pháp luật (ví dụ, nếu tham gia thẩm tra, thì trong phiên họp thẩm tra, ý kiến của Ủy ban Pháp luật được trình bày như thế nào, có

được thể hiện chung trong báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra không¹⁶² v.v...).

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã cố gắng khắc phục những hạn chế này thông qua việc quy định một cách cụ thể hơn về nội dung thẩm tra, quy định việc gửi tài liệu để Ủy ban Pháp luật thẩm tra và có sự điều chỉnh nhất định về cách thức tham gia thẩm tra. Tuy vậy, đây vẫn chưa phải là những giải pháp có thể tạo nên những chuyển biến thực sự rõ nét.

Ba là, sự hạn chế về năng lực, trình độ, điều kiện làm việc.

Điều này tuy là hạn chế chung của không ít cơ quan, tổ chức ở nước ta hiện nay, nhưng vẫn cần được nhắc lại ở đây, bởi lẽ, để xem xét một dự án luật, pháp lệnh riêng lẻ đã là một công việc khó khăn, thì việc xem xét, đánh giá dự án đó trong mối quan hệ với Hiến pháp, với cả hệ thống pháp luật lại càng khó khăn, phức tạp hơn rất nhiều lần. Hơn nữa, sự đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất lại không đơn giản, thường gây nhiều tranh cãi và có ảnh hưởng lớn tới số phận của dự án luật, pháp lệnh đó nên đòi hỏi không chỉ chuyên môn sâu mà cả sự kiên định, vững vàng. Một khó khăn khác là, trong một khoảng thời gian có hạn, bên cạnh việc xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với *tất cả* các dự án luật, pháp lệnh mà Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra, Ủy ban Pháp luật còn phải thực hiện nhiệm vụ thẩm tra, giám sát và kiến nghị về các vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình như mọi Ủy ban khác của Quốc hội. Những khó khăn như vậy đặt ra yêu cầu rất

¹⁶² Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2001) chỉ quy định trường hợp có ý kiến khác với cơ quan chủ trì thẩm tra thì Ủy ban Pháp luật báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội về ý kiến của mình. Điều này là chưa đầy đủ vì dù đồng ý hay không đồng ý, Ủy ban Pháp luật với vai trò đã được pháp luật quy định vẫn phải có phát biểu chính thức của mình và chịu trách nhiệm trước Quốc hội, trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng như trước công luận về chính kiến đó. Có như vậy mới phát huy được trách nhiệm của Ủy ban Pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

cao đối với mỗi thành viên Ủy ban Pháp luật cũng như đội ngũ chuyên viên giúp việc của Ủy ban.

3. Một số biện pháp nhằm nâng cao vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật

3.1. Trong thời gian tới, việc tiếp tục nâng cao hơn nữa vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua là một yêu cầu có tính khách quan nhằm đáp ứng yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền, hội nhập và phát triển kinh tế đất nước

Một trong những dấu hiệu cơ bản của Nhà nước pháp quyền là hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, có nội dung dân chủ, tiến bộ, phù hợp với thực tiễn khách quan và sự phát triển, được xây dựng trên cơ sở kỹ thuật pháp lý cao. Để từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật, cần khẳng định ý nghĩa cũng như phát huy hiệu quả của việc xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh trước khi ban hành, coi đây là một giai đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp.

Mặt khác, trong điều kiện hiện nay, chúng ta chưa có một cơ chế giám sát Hiến pháp hiệu quả thì Ủy ban Pháp luật - một thiết chế tự thân của Quốc hội - cần đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát các văn bản do chính Quốc hội ban hành.

Việc tiếp tục nâng cao vai trò của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh còn là tiền đề để nghiên cứu, hoàn thiện và cho ra đời một thiết chế bảo hiến hiệu lực, hiệu quả hơn ở Việt Nam theo tinh thần nghị quyết Đại hội X của Đảng, trong đó nêu rõ sự cần thiết phải xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền; xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp¹⁶³.

¹⁶³ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 126-127.

3.2. Để nâng cao hơn nữa vai trò của Ủy ban pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua, chúng tôi kiến nghị một số vấn đề sau đây:

3.2.1. Thực hiện nghiêm túc quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 khi Luật này có hiệu lực pháp lý (từ ngày 01 tháng 01 năm 2009) về việc Ủy ban Pháp luật bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh, cụ thể như sau:

Một là, Ủy ban pháp luật phải chủ động tiến hành hoạt động xem xét, đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh. Ý kiến của Ủy ban về vấn đề này phải được thể hiện trong văn bản trình ra trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Như vậy, cùng với hoạt động thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra, hoạt động xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh cũng được Ủy ban Pháp luật tiến hành song song, độc lập. Điều này sẽ góp phần tạo nên tính chuyên môn hoá cao trong hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, để mỗi Ủy ban thực sự là một *người gác cổng* cho Quốc hội ở lĩnh vực được phân công.

Theo phương án này, với mỗi dự án luật, trong báo cáo thẩm tra của Ủy ban chủ trì thẩm tra, cần kết hợp thể hiện ý kiến của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản đó với hệ thống pháp luật, trong đó đề xuất phương án cụ thể để xử lý trong trường hợp phát hiện những quy định không hợp hiến, hợp pháp hoặc mâu thuẫn, chồng chéo. Đây là công việc cần được đẩy mạnh và phải được coi như là một hoạt động tự giám sát của Quốc hội đối với những văn bản do chính mình ban hành. Điều này càng có ý nghĩa quan trọng trong điều kiện Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, hiện nay ở Việt Nam chưa xây dựng được một cơ chế giám sát nào từ bên ngoài đối với các văn bản do Quốc hội ban hành. Công việc này cũng có nhiều điều kiện để thực hiện khi mà tại khoá XII, Quốc hội đã thành lập thêm Ủy ban Tư pháp, theo đó, sự quá tải về công việc của Ủy ban Pháp luật như trước đây đã

được giảm đáng kể. Trong thời gian tới, Ủy ban Pháp luật có thể dành nhiều thời gian và công sức hơn cho việc thực hiện nhiệm vụ này.

Hai là, việc Ủy ban Pháp luật xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự án luật, pháp lệnh cần được coi là một công đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp.

Hiện nay, quy trình lập pháp của nước ta gồm có các giai đoạn sau đây:

- (1) Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;
- (2) Soạn thảo dự án luật, pháp lệnh;
- (3) Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự án luật, pháp lệnh;
- (4) Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét cho ý kiến về dự án luật, pháp lệnh;
- (5) Lấy ý kiến của nhân dân, đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội về dự án luật, pháp lệnh;
- (6) Xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh;
- (7) Công bố luật, pháp lệnh.

Để khẳng định tính chất pháp lý của việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, với các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, cần coi việc Ủy ban Pháp luật của Quốc hội xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật là một phần việc trong giai đoạn thẩm tra của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Theo đó, tất cả các dự án luật, pháp lệnh trước khi xem xét, thông qua đều được Ủy ban Pháp luật xem xét, khẳng định về tính hợp hiến, hợp pháp và không mâu thuẫn với các văn bản khác trong hệ thống pháp luật.

Việc coi đây là một công đoạn tương đối độc lập trong quy trình lập pháp không chỉ tạo điều kiện cho việc thực hiện nhiệm vụ này của Ủy ban Pháp luật, mà còn nâng cao ý thức, trách nhiệm của các chủ thể khác tham gia vào quy trình lập pháp trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh. Điều này vừa giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các ý kiến của Ủy ban Pháp luật, đồng thời, gây áp lực cho chính Ủy ban Pháp luật trong việc phải dành thời gian, công

sức, trí tuệ cho công tác này và chịu trách nhiệm về ý kiến của mình trước Quốc hội. Có như vậy, Ủy ban Pháp luật mới thực sự trở thành một thiết chế kiểm soát bên trong của Quốc hội đối với những văn bản do chính Quốc hội ban hành. Tất nhiên, quyền quyết định cuối cùng thuộc về Quốc hội, do vậy nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Quốc hội vẫn được giữ vững.

Ở một số quốc gia (như Thụy Điển, Phần Lan), việc thành lập Ủy ban bảo vệ Hiến pháp - một cơ quan trong cơ cấu của Quốc hội - để thẩm định tính hợp hiến của các đạo luật trước khi ban hành gắn liền với việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của nghị viện, đặc biệt là trong lĩnh vực lập pháp.

3.2.2. Ban hành các quy định cụ thể và đẩy mạnh việc rà soát, hệ thống hoá và pháp điển hóa hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là hệ thống các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành.

Trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, bên cạnh các quy định về việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật đã bổ sung quy định về việc pháp điển hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Có thể coi đây là một trong những điểm mới rất đáng lưu ý trong văn bản này, bởi lẽ rà soát, hệ thống hoá và pháp điển hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là hệ thống các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành, là một yêu cầu khách quan, nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, không mâu thuẫn, chồng chéo. Các hoạt động này cũng có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tạo nên những căn cứ cần thiết để Ủy ban Pháp luật có thể thực hiện tốt hơn nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

3.2.3. Các biện pháp khác:

- Tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hệ quả pháp lý và cách thức, trình tự xử lý trong trường hợp Ủy ban Pháp luật cho rằng một điều khoản hay một văn bản không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp hoặc mâu thuẫn, chồng chéo.

- Tạo điều kiện để các thành viên Ủy ban Pháp luật được tiếp cận sớm với dự án luật, pháp lệnh. Theo đó, cần thực hiện nghiêm túc quy định của

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 về việc gửi hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết đến Ủy ban Pháp luật để xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

- Nâng cao chất lượng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, chuyên viên giúp việc của Ủy ban Pháp luật đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ.

* *

*

Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản trong hệ thống pháp luật là vấn đề được Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Hoạt động bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật nếu được tiến hành một cách hiệu quả ngay trong giai đoạn soạn thảo, ban hành văn bản sẽ góp phần không nhỏ vào việc nâng cao chất lượng hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng như khẳng định uy tín, chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước. Điều này càng có ý nghĩa quan trọng đối với việc ban hành các đạo luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Và như vậy, việc xác định trách nhiệm của Ủy ban Pháp luật trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trong bối cảnh hiện nay, theo chúng tôi là một yêu cầu tất yếu và thiết thực.

LẮNG NGHE Ý KIẾN CÔNG CHÚNG TẠI CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI - MỘT PHƯƠNG TIỆN THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG TẠI VIỆT NAM

GS. THEODORE PARNALL

Chuyên gia ngắn hạn Dự án VIE/02/015

I. GIỚI THIỆU

Bài Hướng dẫn tham khảo này mô tả phương pháp xây dựng một quy trình chính thức cho các cuộc lắng nghe ý kiến công khai về lập pháp tại Việt Nam. Mục tiêu là cung cấp thông tin thực tiễn cho các đại biểu Quốc hội về những phương pháp làm việc có thể, để tổ chức các cuộc lắng nghe ý kiến công khai tại các ủy ban, hay còn được gọi theo cách khác là các buổi “Tham vấn công chúng”. Các cuộc lắng nghe ý kiến công khai bao gồm nhiều hoạt động, tất cả phải được điều phối tốt và cân nhắc cẩn thận, đó là các yếu tố: lập pháp, chính trị, pháp lý, văn hóa và cá nhân.

Hướng dẫn tham khảo này đã được chuẩn bị nhằm ít nhất là mô tả được phương pháp mà các nước khác đã từng sử dụng để nâng cao khả năng của cơ quan lập pháp trong việc theo dõi quy trình làm luật và làm cho quá trình đó trở nên rõ ràng và công khai hơn. Một yếu tố chủ chốt trong việc đạt được hai mục tiêu này là tăng thêm quyền và vai trò của các ủy ban của Quốc hội trong quy trình lập pháp. Điều này có thể đạt được thông qua việc thiết lập các thủ tục chính thức cho các chuyên gia và những người đại diện cho công chúng bình luận về các dự luật tại các phiên lắng nghe ý kiến công khai tại các ủy ban. Sự tham gia của công dân và sự minh bạch của hoạt động lập pháp là quan trọng bởi vì chúng là những công cụ quan trọng để cải thiện chất lượng của các đạo luật đã được thông qua. Nếu Quốc hội hành động theo hướng này, Quốc hội có thể đạt được những tiến bộ lớn trong những nỗ lực đang thực hiện nhằm tăng cường năng lực với vai trò là một thiết chế hiến pháp chủ chốt.

Những lợi ích thu được từ việc cải thiện quá trình tham vấn công chúng bao gồm:

- Luật sẽ được hiểu rõ hơn bởi những người chịu tác động của chúng;
- Luật chứa ít lỗi hơn;
- Luật có thể được thực thi với những nguồn lực hiện có;
- Nhiều người hơn sẽ tự nguyện thực hiện những đạo luật mới;
- Đại biểu Quốc hội có thể gần gũi với những quan tâm của người dân hơn;
- Các ủy ban của Quốc hội có thể năng động hơn trong việc thực hiện công việc làm luật của mình;
- Nhiều người sẽ được thông tin về các đạo luật hơn.

Mục tiêu cơ bản của Hướng dẫn tham khảo này là nhằm thể chế hóa và hệ thống hóa các thủ tục lập pháp cho việc cung cấp thông tin đầu vào thường xuyên từ các đối tượng bị điều chỉnh của các dự luật. Những hình thức thông tin này có thể là phát biểu ý kiến trực tiếp, bình luận bằng văn bản và ý kiến của chuyên gia. Các cuộc họp ủy ban không phải lúc nào cũng không cho người ngoài tham dự và ý kiến bình luận từ các chuyên gia và các bên được thông tin (thành viên nhóm soạn thảo, các quan chức chính phủ...) vẫn luôn được phép. Tuy nhiên, những thông tin đầu vào như vậy có thể được cung cấp trên cơ sở ad-hoc (không thường xuyên) mà không cần phải thiết lập các thủ tục cho việc tham gia của đại diện công chúng và doanh nghiệp. Những gì được trình bày trong Hướng dẫn này là một loạt các bước của việc tổ chức các cuộc lắng nghe ý kiến:

- Công khai mời một số lượng hữu hạn công dân tới phát biểu;
- Chấp nhận ý kiến bằng văn bản từ tất cả các bên quan tâm;
- Cho phép công dân và các phương tiện truyền thông tiếp cận cuộc lấy ý kiến;
- Đưa ra giới hạn thời gian đối với các ý kiến, các phản hồi/đáp, và
- Xuất bản một cuốn sách ghi lại tất cả các ý kiến bằng lời và bằng văn bản về các phiên lấy ý kiến.

Cần chú ý rằng, thực tiễn hiện tại của Việt Nam về tham vấn ý kiến công chúng là: bộ chủ quản chịu trách nhiệm chuẩn bị dự thảo tổ chức một hoặc một số hội nghị để các chuyên gia và/hoặc công chúng cho ý kiến về

dự thảo luật. Trong khi việc này có thể tích cực, cách thức tham vấn công chúng này không nhất thiết phải có sự tham gia từ phía Quốc hội. Chúng tôi gợi ý rằng sẽ là thích hợp để một ủy ban của Quốc hội tổ chức buổi tham vấn trước giai đoạn chuẩn bị cuối cùng của một dự luật. Trong khi tham vấn với chính quyền hoặc các văn phòng địa phương có thể có hiệu quả thì một lượng đối tượng cho ý kiến rộng rãi hơn sẽ có thể cho những kết quả tốt hơn.

Một cách thức để thực hiện việc này là Ủy ban Pháp luật và các ủy ban quan trọng liên quan của Quốc hội tổ chức các buổi tham vấn ý kiến sớm thay vì bộ chủ quản; hoặc để bộ chủ quản tổ chức với sự ủy quyền của Ủy ban của Quốc hội và lãnh đạo ủy ban sẽ là người chủ trì cuộc tham vấn. Tuy nhiên, điều này là không dễ thực hiện với thực trạng nguồn nhân lực của Ủy ban Pháp luật và đòi hỏi nhiều sự nâng cao đối với đội ngũ cán bộ hỗ trợ này.

II. NHỮNG ĐIỀU KIỆN TIỀN QUYẾT

Trong khi có nhiều yếu tố và hoạt động đóng góp vào việc làm cho các cuộc tham vấn được thành công và hữu ích đối với người tham gia, còn có ba điều kiện tiên quyết không thể thiếu sau:

1. Cuộc tham vấn ý kiến công khai tại ủy ban phải phù hợp về mặt pháp lý với các văn kiện về thủ tục lập pháp hoặc ít nhất là cũng không bị cấm. Tất cả những quy định có thể được áp dụng phải được tuân thủ và được phản ánh trong các bước tổ chức cuộc tham vấn.

Tính hợp pháp phải được bảo đảm trong các công đoạn lập kế hoạch. Tác giả của bản Hướng dẫn này cho rằng không có một sự cấm đoán nào về mặt luật pháp đối với việc tổ chức các cuộc tham vấn ý kiến công khai, thậm chí điều này còn được khuyến khích bởi Hiến pháp, các đạo luật và chỉ thị.

2. Cần phải có một chủ đề phù hợp cho những người đại diện cho công chúng phát biểu. Trong hầu hết các trường hợp, chủ đề nên là chính dự thảo luật, nếu như mục tiêu là công khai quá trình làm luật. Nếu không, một cuộc tham vấn ý kiến có thể chỉ mang tính chất thông tin. Ví dụ như nếu Ủy ban Pháp luật muốn tổ chức một cuộc tham vấn ý kiến công khai về chương trình xây dựng luật cho một khoảng thời gian là 5 năm, đối với

một số cuộc tham vấn đầu tiên, để tránh phức tạp, chủ đề/luật không nên mang tính gây tranh cãi. Việc lựa chọn chủ đề/luật cũng sẽ ảnh hưởng đến việc ủy ban hay đại biểu nào nên tham gia. Cuối cùng, vấn đề thời điểm là rất quan trọng. Dự luật nên là chủ đề mà Quốc hội đang xem xét một cách tích cực để đưa ra hành động.

3. Cần phải có ý chí chính trị và mong muốn đúng đắn của tất cả các bên cần thiết, trong đó có đại diện của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các bộ, khu vực tư nhân và công chúng. Việc sửa đổi các thủ tục lập pháp mới hoặc được sửa đổi (cải cách thể chế) cần sự cam kết nghiêm túc về thời gian và công sức từ nhiều nguồn lực khác nhau. Thành công phụ thuộc vào mức độ của động lực. Thực hiện việc này tại Việt Nam đòi hỏi sự hỗ trợ của Ủy ban Thường vụ và một số lượng lớn đại biểu Quốc hội.

III. NHỮNG CÔNG ĐOẠN CHỦ CHỐT TRONG VIỆC TỔ CHỨC MỘT CUỘC THAM VẤN CÔNG KHAI TẠI ỦY BAN

1. Gặp gỡ tất cả các đại biểu Quốc hội và quan chức chính phủ liên quan

Mục tiêu: Đánh giá cách làm/thủ tục lập pháp hiện tại, chuẩn bị và thông qua Hướng dẫn tham khảo cho cuộc tham vấn, thông báo ngắn gọn với các đại biểu về những công việc cần làm, tạo sự đồng thuận cho việc công khai quy trình lập pháp, chuẩn bị cho buổi lắng nghe ý kiến công khai.

Một trong những công đoạn đầu tiên là xác định người liên hệ của các ủy ban phụ trách công tác tổ chức chung.

Chúng tôi gợi ý rằng, Ủy ban Pháp luật, với sự hỗ trợ của Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, VPQH được chỉ định để giám sát/hỗ trợ quá trình thu xếp, bao gồm cả những vấn đề nội dung và kỹ thuật (địa điểm tổ chức, bố trí phòng làm việc, phiên dịch trong trường hợp cần thiết, viết tốc ký và trang thiết bị).

Việc bố trí phòng họp rất quan trọng để buổi tham vấn thành công. Bàn của người phát biểu ý kiến nên được để đối diện với bàn của các đại biểu Quốc hội. Đại biểu Quốc hội ngồi một hàng ngang với các nhân viên giúp việc ở phía sau. Báo chí và những người tham dự khác cũng nên được

xác định khu vực. Những sắp xếp về mặt kỹ thuật cũng có thể là rào cản đối với người tham gia và khán giả.

Ủy ban Pháp luật nên chuẩn bị một bản đánh giá chính thức làm cơ sở cho việc phân tích và những thay đổi trong các cuộc tham vấn về sau. Những câu hỏi cần được cân nhắc là: có bao nhiêu người có thể dự buổi tham vấn, ai được quyền phát biểu và với tư cách nào, đâu là những giới hạn nếu có, đối với việc phát biểu, những bình luận bằng văn bản đã bao giờ được tập hợp/chấp nhận chưa, loại thông tin nào là hữu ích nhất cần có thường xuyên, v.v... Những công đoạn được trình bày trong phần IV của Hướng dẫn này là nhằm cung cấp những câu trả lời cơ bản và rõ ràng đối với những vấn đề quan trọng nhất, làm cơ sở cho những cuộc tham vấn về sau. Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, VPQH có thể phụ trách hậu cần, và có thể thu xếp cuộc họp báo (xem phần bên dưới). Các cuộc gặp với các nhân viên chính phủ tham gia quá trình soạn thảo cũng nên được tổ chức, bởi vì có thể có một số người muốn phát biểu ý kiến. Nếu có quá nhiều người muốn phát biểu, cần có giới hạn thời gian nghiêm ngặt, hoặc tổ chức thành nhiều buổi riêng rẽ để đảm bảo cơ hội phát biểu cho những công dân bình thường.

2. Thu thập thông tin và tài liệu

Mục tiêu: Thu thập thông tin và tài liệu cho khán giả, chuẩn bị, tổ chức lại và biên dịch nếu cần những tài liệu này để phát trong buổi tham vấn.

Các nỗ lực thu thập tài liệu (qua Internet và liên hệ với các tổ chức làm việc về cải cách lập pháp/pháp luật) cần được bắt đầu ngay khi chủ đề của dự luật được xác định.

3. Tìm kiếm chuyên gia và người thảo luận nhóm

Mục tiêu: Xác định các chuyên gia để tham gia thảo luận nhóm hoặc tham dự buổi tham vấn.

Các chuyên gia có thể tạo nên sự khác biệt lớn về việc công chúng sẽ được thông tin như thế nào sau buổi tham vấn, vì vậy, việc tìm kiếm các chuyên gia về chủ đề của dự luật nên được bắt đầu ngay khi chủ đề của dự luật được xác định. Các cá nhân có nhiều kiến thức về thủ tục lập pháp và kinh nghiệm phát triển cũng nên được đề nghị tham dự buổi tham vấn.

4. Chuẩn bị cho công chúng tham dự buổi tham vấn

Mục tiêu: Công bố về buổi lắng nghe ý kiến công khai cho những người đại diện cho công chúng, tập hợp các văn bản bình luận về dự luật hoặc chủ đề đang được xem xét, xác định và bảo đảm rằng một nhóm chủ chốt đã sẵn sàng cho buổi phát biểu ý kiến trực tiếp.

Công đoạn đầu tiên là phân phát bản thảo mới của dự luật được đề xuất là chủ đề của cuộc tham vấn. Việc công bố về buổi tham vấn cũng nên được thực hiện sớm và thông báo cũng nên được đưa vào một nhật báo có số lượng phát hành lớn, một tuần trước khi diễn ra cuộc tham vấn. Thông báo này cũng nên được gửi tới các vị cán bộ đứng đầu xã, phường.

Bắt đầu buổi tham vấn, một đại biểu Quốc hội nên giải thích chi tiết về buổi tham vấn. Sau đó, nhân viên của Vụ Pháp luật có thể giới thiệu các công đoạn hoặc phương pháp làm việc tại buổi tham vấn. Tại một số cuộc tham vấn đầu tiên, cần dành thời gian cho các kỹ năng bày tỏ ý kiến, cả bằng văn bản và bằng lời và cả những phần trình bày về làm sao để phát biểu một cách hiệu quả. Một bản sao của các tài liệu mang tính thông tin để phân phát có tựa đề: “Giải thích về cách phát biểu trước các ủy ban của cơ quan lập pháp” có tại Phụ lục B.

Theo các bước trong phần IV, tất cả các văn bản bình luận theo một format (hình thức) chung cần phải được trình Quốc hội.

5. Huy động các bên hỗ trợ

Mục tiêu: Huy động và thu hút các quan chức hỗ trợ việc “mở cửa” quy trình lập pháp và tăng cường mức độ tham gia chương trình và động lực cho quá trình cải cách.

Một nỗ lực chung cũng cần được thực hiện để cung cấp thông tin và thu hút các bên có kiến thức hoặc kinh nghiệm về tham vấn công chúng mà Quốc hội đã tổ chức trước đó vào quá trình này.

6. Tăng cường sự tham gia của các phương tiện truyền thông

Mục tiêu: Tổ chức một cuộc họp báo để chuẩn bị cho các phương tiện truyền thông về buổi tham vấn, và khuyến khích các phương tiện truyền thông đóng vai trò lớn hơn trong thúc đẩy việc “mở cửa” quy trình lập pháp.

Một bộ tài liệu dành cho cơ quan báo chí (a press kit) cần được phân phát. Báo chí đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc thông tin cho người dân về thực tiễn lập pháp. Chúng tôi hy vọng rằng báo chí sẽ thường xuyên đưa tin, bài về các phiên tham vấn công chúng tại ủy ban trong tương lai.

7. Bảo đảm sự tham gia rộng rãi và bảo đảm an ninh

Mục tiêu: Mời tất cả các bên phù hợp và thu xếp cho họ tiếp cận được Quốc hội (thể kiểm soát an ninh).

Danh sách người tham gia phải bao gồm tất cả các bên quan tâm tới buổi tham vấn. Danh sách này phải được gửi cho lực lượng an ninh của Quốc hội trước ít nhất là hai ngày để làm các thể kiểm soát an ninh cần thiết. Trong khi an ninh là vấn đề rất quan trọng thì những thủ tục an ninh rườm rà có thể là rào cản đối với sự tiếp cận và tham gia của công chúng. Do đó, cần có sự cân bằng.

IV: ĐỀ XUẤT CÁC CÔNG ĐOẠN CHO VIỆC THAM VẤN CÔNG CHÚNG TẠI CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

1. Thông báo cho công chúng: Chủ nhiệm Ủy ban cần thông báo địa điểm và thời gian chính xác của buổi tham vấn trước ít nhất là một tuần. Văn bản dự luật mới nhất cũng cần được công bố, chẳng hạn như thông qua việc đăng trên báo. Việc xác định người tham gia buổi tham vấn cũng như thứ tự phát biểu cũng cần được Chủ nhiệm Ủy ban thông báo ít nhất là trước 3 ngày. _

2. Túc số: Không nhất thiết phải có một túc số cố định trong một cuộc tham vấn nếu như không có một hành động chính thức nào được thực hiện. Một hoặc một số đại biểu Quốc hội có thể có mặt, tức là ít nhất mỗi ủy ban liên quan có ít nhất một người và buổi tham vấn được ủy quyền bởi Chủ nhiệm Ủy ban.

3. Phát biểu khai mạc: Chủ nhiệm Ủy ban có quyền có bài phát biểu ngắn khai mạc buổi tham vấn.

4. Các vấn đề thủ tục: Chủ nhiệm Ủy ban nên được trao quyền đưa ra quyết định về các vấn đề thủ tục nảy sinh trong buổi tham vấn - là vấn đề thuộc sự quyết định theo đa số của tập thể của ủy ban (vì quyết định

theo đa số này có hiệu lực cao hơn quyết định của một mình Chủ nhiệm Ủy ban). Trong trường hợp là cuộc tham vấn chung bao gồm hai ủy ban, quyền quyết định có thể trao cho hai người chủ trì hoặc người được chỉ định là chủ trì buổi tham vấn đó, tùy thuộc đề nghị của tất cả các đại biểu Quốc hội có mặt.

5. Sự tham gia: Tất cả các đại biểu Quốc hội đều có thể tham gia các cuộc tham vấn. Những đại biểu không phải là thành viên của Ủy ban nào có thể đặt câu hỏi bằng việc gửi trước hoặc được Chủ trì phiên tham vấn đề nghị phát biểu. Công chúng và đại diện báo chí có thể tham dự buổi tham vấn nhưng chỉ được đặt câu hỏi hoặc phát biểu ý kiến khi được mời.

6. Người phát biểu ý kiến: Việc xác định những người sẽ phát biểu ý kiến, việc quyết định trình tự phát biểu và liệu những người này sẽ phát biểu một mình hay đại diện cho nhóm sẽ được Chủ nhiệm Ủy ban hoặc cả hai vị chủ nhiệm, trong trường hợp là cuộc tham vấn chung, quyết định sau khi tham khảo ý kiến tất cả các thành viên ủy ban và các bên thích hợp. Những người phát biểu thêm sẽ được xếp lịch nếu ít nhất là 1/3 số thành viên ủy ban đề nghị.

7. Trình tự phát biểu ý kiến: Trình tự phát biểu ý kiến nhìn chung nên như sau: đại diện của các bộ có vai trò chủ trì trong việc soạn thảo đạo luật, tiếp đến là thành viên Nhóm công tác trực tiếp soạn thảo luật, các đại biểu Quốc hội, các chuyên gia đã được thừa nhận và đại diện các tổ chức quan tâm và công chúng, những người đã bày tỏ quan tâm đến chủ đề của buổi tham vấn (lựa chọn trên cơ sở tầm quan trọng, kiến thức chuyên môn và sự đa dạng về quan điểm).

8. Thời gian phát biểu: Mỗi người sẽ được dành một khoảng thời gian tối đa là 10 phút để trình bày ý kiến của mình.

9. Đặt câu hỏi: Mỗi thành viên ủy ban sẽ có tối đa là 5 phút cho phần hỏi - đáp với mỗi người phát biểu.

10. Đặt câu hỏi: Mỗi thành viên ủy ban có thể đặt câu hỏi đối với người tham gia, thứ tự phụ thuộc độ tuổi của họ tại ủy ban. Chủ nhiệm có quyền phát biểu trước tiên hoặc sau cùng.

11. Đặt câu hỏi: Chủ nhiệm Ủy ban có quyền dành một phần buổi tham vấn cho công chúng đặt câu hỏi. Mỗi câu hỏi và trả lời sẽ có tối đa là 5 phút.

12. Phát biểu ý kiến: Chủ nhiệm Ủy ban có quyền giới hạn thời gian phát biểu ý kiến và hỏi/đáp của bất cứ người tham gia nào là tổng số 45 phút, để bảo đảm rằng tất cả những người đã được xếp lịch đều có cơ hội phát biểu. Trong trường hợp như vậy, người phát biểu có thể được gọi lại vào cuối buổi tham vấn hoặc được phép trả lời những câu hỏi thêm bằng văn bản.

13. Quản lý thời gian: Cán bộ của Vụ Pháp luật và Trung tâm Thông tin chịu trách nhiệm viết tốc ký, ghi biên bản và chỉ định người theo dõi thời gian phát biểu của mỗi người tham gia.

14. Quản lý thời gian: Chủ nhiệm Ủy ban sẽ được trao quyền để áp đặt bất cứ giới hạn thời gian nào và một người do Ủy ban chỉ định sẽ theo dõi các giới hạn đó.

15. Sự đúng mực: Việc xen ngang lời phát biểu của các đại biểu Quốc hội là không được phép, trừ trường hợp khi Chủ nhiệm Ủy ban cần duy trì giới hạn về thời gian nếu cần. Những người tham gia khác chỉ có thể bị xen ngang khi Chủ nhiệm hoặc các thành viên ủy ban muốn đặt câu hỏi.

16. Sự đúng mực: Chủ nhiệm Ủy ban có quyền mời bất cứ người nào ra ngoài nếu như họ hành xử không đúng mực hoặc gây ảnh hưởng đến hoạt động của buổi tham vấn.

17. Ý kiến bằng văn bản: Bất kỳ bên quan tâm nào cũng được phép trình ý kiến bằng văn bản, miễn là những văn bản này tuân thủ tất cả các yêu cầu về format (hình thức), độ dài và các thủ tục trình.

18. Ý kiến bằng văn bản: Văn bản phải dài không quá 5 trang (dẫn dòng là double), có trang bìa nêu rõ vấn đề bình luận, các thông tin cơ bản liên quan và thông tin liên hệ của tác giả. Bản mềm cũng nên được trình nếu cần.

19. Ý kiến bằng văn bản: Ý kiến bằng văn bản nên được trình trực tiếp Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì buổi tham vấn.

20. Ý kiến bằng văn bản: Ý kiến bằng văn bản nên được trình trực tiếp Chủ nhiệm Ủy ban không muộn hơn 1 tuần trước khi diễn ra cuộc tham vấn.

21. Ý kiến bằng văn bản: Tất cả những người muốn phát biểu ý kiến phải trình cả bằng văn bản, trừ các đại biểu Quốc hội hoặc khi Chủ nhiệm quyết định khác.

22. Hồ sơ buổi tham vấn: Hồ sơ buổi tham vấn phải bao gồm nội dung nguyên văn của toàn bộ những gì đã diễn ra, tất cả các ý kiến bằng văn bản và bất kỳ tài liệu liên quan nào được trình tại buổi tham vấn được Chủ nhiệm đồng ý đưa vào hồ sơ.

23. Hồ sơ buổi tham vấn: Hồ sơ buổi tham vấn phải được hoàn thiện hai ngày trước khi dự luật được ủy ban xem xét lần cuối.

24. Hồ sơ buổi tham vấn: Hồ sơ buổi tham vấn phải để tất cả các bên quan tâm có thể tiếp cận được. Nó phải được cung cấp miễn phí tới các đại biểu Quốc hội và những người phát biểu ý kiến. Chi phí chỉ nên là khoản dùng cho việc copy.

25. Hồ sơ buổi tham vấn: Ý kiến được đưa ra tại phiên tham vấn và bản điện tử của tất cả các ý kiến bằng văn bản cần phải được đưa lên trang web của Quốc hội trên Internet và cần được cập nhật.

26. Việc uỷ quyền: Chủ nhiệm có quyền trao trách nhiệm cho một thành viên khác của ủy ban trong trường hợp cần thiết. Việc này sẽ được thực hiện sau khi có sự tham vấn với tất cả các thành viên Ủy ban.

PHỤ LỤC A

LỊCH LÀM VIỆC/DANH MỤC KIỂM TRA

Trước khi diễn ra buổi tham vấn:

- Lựa chọn dự thảo luật phù hợp và theo dõi tiến độ dự thảo (nếu như nó chưa sẵn sàng để trình trước Quốc hội).

- Tiến hành đánh giá về thực tiễn lập pháp hiện tại (đây có thể là một phần trong chương trình phân tích nhu cầu luật pháp rộng hơn, nếu Quốc hội đang tham gia hoặc dự định tham gia vào bất kỳ việc đánh giá nào cùng với những cơ quan khác như Bộ Tư pháp hay Toà án và Viện kiểm sát tối cao. Các đạo luật và thực tiễn về quy trình làm luật là phần không thể thiếu trong bất cứ việc phân tích nhu cầu nào như vậy).

- Tìm kiếm/lựa chọn các chuyên gia và cá nhân đứng đầu.

- Thu thập tài liệu từ nhiều khu vực khác nhau và cho dịch nếu cần với dự kiến phạm vi số người tham gia lớn hơn.

- Thu xếp chi tiết các vấn đề kỹ thuật (chọn phòng, bố trí phòng, ghi chép...).

- Liên lạc với các trường luật để có sinh viên hỗ trợ hoặc học việc.

- Thu xếp lịch cho người phát biểu ý kiến.

- Chuẩn bị thông báo và giấy mời tới dự buổi tham vấn, trong đó có cả việc cho in dự thảo luật đang được xem xét.

- Trong số khách mời có thể có các quan chức, các nhà tài trợ, chuyên gia, các nhà ngoại giao, các cơ quan truyền thông...

- Chuẩn bị thẻ kiểm soát an ninh cần thiết.

- Chuẩn bị chương trình làm việc của buổi tham vấn.

- Lên lịch cuộc họp báo.

- Chuẩn bị mẫu (form) đánh giá.

Tại cuộc tham vấn:

- Đăng ký đại biểu và phát tài liệu.

- Kiểm tra lần cuối để bảo đảm các thiết bị hoạt động tốt.

- Phát và thu lại mẫu đánh giá.

Sau cuộc tham vấn:

- Tổ chức các cuộc trả lời phỏng vấn
- Chuẩn bị cuốn sách về các phát biểu cũng như các ý kiến bằng văn bản.
- Gửi thư cảm ơn tới tất cả những người tham gia.
- Thảo luận, chuyển và thực hiện các công việc tiếp theo sau khuyến nghị để chuẩn bị cho các hoạt động tương lai.
- Chuẩn bị Báo cáo cuối cùng.

PHỤ LỤC B

GIẢI THÍCH VỀ CÁCH THỨC PHÁT BIỂU Ý KIẾN TRƯỚC CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

1. Hiểu mục đích của tham vấn. Điều đặc biệt quan trọng là hiểu được những gì các thành viên uỷ ban đang tìm kiếm và tại sao họ lại tổ chức cuộc tham vấn. Những vấn đề pháp lý là gì và quan điểm của những chủ thể chủ yếu? Hơn nữa, đâu là động cơ của họ?

Các thông tin liên quan có thể có trong thư mời, hoặc thông báo mời tham dự cuộc tham vấn, trong ý kiến của công chúng, cương lĩnh của đảng và các tài liệu công khai khác. Ý kiến phát biểu hiệu quả nhất chính là ý kiến trả lời được những câu hỏi mà các đại biểu Quốc hội muốn được trả lời.

2. Tham khảo ý kiến nhiều đối tượng tham gia tiềm năng khác, trong đó có các quan chức như: thành viên của Uỷ ban Pháp luật và Vụ Pháp luật trước khi diễn ra cuộc tham vấn. Việc liên hệ với các thành viên uỷ ban, các cán bộ Vụ Pháp luật và công chúng trước khi diễn ra cuộc tham vấn có thể mang lại những thông tin giá trị liên quan đến việc đâu là thông tin quan trọng nhất, việc xem xét trên khía cạnh chính trị liên quan đến những ai, việc xác định những người tham gia khác, định hướng/format (hình thức) cho cuộc tham vấn và làm sao để thông tin liên lạc một cách hiệu quả nhất. Không hành động nào được ảnh hưởng đến những vấn đề bí mật hoặc lập pháp nội bộ. Tuy nhiên, hầu hết các thông tin này phải được chia sẻ một cách hợp lý giữa các nhân viên của Vụ Pháp luật và Trung tâm Thông tin, Thư viện. Những việc này sẽ giúp cho cuộc tham vấn trở nên hiệu quả và phù hợp với sự quan tâm của các đại biểu Quốc hội.

3. Chuẩn bị trước văn bản tóm tắt ý kiến phát biểu miệng. Nhìn chung, văn bản tóm tắt ý kiến phải được trình các uỷ ban trước khi diễn ra cuộc tham vấn. Nếu không, những bản tóm tắt đó cũng vẫn hữu ích cho các đại biểu Quốc hội tại cuộc tham vấn hay thậm chí là sau cuộc tham vấn. Thậm chí nếu không được trình chính thức, các bản tóm tắt này vẫn sẽ giúp cho người nói chuẩn bị tốt cho phát biểu của mình thông qua việc sắp xếp các ý và làm cho nó có trọng tâm để thu được sự ủng hộ.

4. Các ý kiến bằng văn bản cần cô đọng, chính xác và được tổ chức tốt. Sự đơn giản, ngắn gọn và rõ ràng là cần thiết. Việc tổ chức các ý là rất quan trọng. Cần dễ dàng nhanh chóng xác định được những gì tác giả cho là vấn đề chính và giải pháp hiệu quả nhất. Trình bày rõ quan điểm và giải thích tại sao. Phần giới thiệu cần ngắn gọn và nêu được quan điểm của tác giả. Các ý chính và những câu chữ chặt chẽ phải bao trùm được quan điểm chính. Chi tiết, nếu cần, cần được đưa vào các phụ lục. In đậm để làm nổi bật những câu quan trọng với những dữ liệu thuyết phục và kết luận. Sử dụng những số liệu cụ thể nhưng phải bảo đảm rằng chúng được tóm tắt và có tính chính xác cao. Cũng có thể sử dụng các ví dụ minh họa, nhưng phải đúng trọng điểm, không làm mất tập trung người đọc.

5. Bảo đảm tuân thủ tất cả các yêu cầu hành chính. Tất cả những định hướng của ủy ban về hình thức và thời gian phát biểu miệng và việc trình các ý kiến bằng văn bản phải được tuân thủ. Tất cả các quy định và thủ tục phát biểu phải được giải thích rõ và tuân thủ. Khi có thắc mắc, hãy đặt câu hỏi.

TRÌNH BÀY Ý KIẾN

1. Hãy nghĩ đến khán giả trước tiên và làm sao để họ có thể hiểu bạn. Người phát biểu giống như một diễn viên trên sân khấu, nhưng là với một khán giả rất đặc biệt và cần có một thông điệp rất cụ thể. Tất cả các khía cạnh của việc giao tiếp cần được nghiên cứu kỹ. Đó là trang phục, tác phong, ngôn ngữ cơ thể và sự biểu lộ trên khuôn mặt, giọng điệu, tiếp xúc bằng mắt... Hãy nói rõ ràng, có tính khẳng định, không nén giọng và cần thể hiện đủ nhiệt tình để duy trì sự chú ý. Tránh dùng các từ, thuật ngữ kỹ thuật, sử dụng ví dụ và hình tượng thích hợp.

2. Nhớ các nội dung trong bài phát biểu. Tập trước việc phát biểu ý kiến cho đến khi thuộc lòng tất cả các ý. Có thể phát biểu mà không cần bất cứ giấy tờ ghi chép nào. Tránh việc đọc dài hơn một trích dẫn hay một đoạn nào đó. Một bản tóm tắt/đề cương với các điểm chính dài một trang có thể được sử dụng để tổ chức các ý và để tránh việc đi lạc đề. Cần phải biết phát biểu của mình sẽ kéo dài bao lâu. Tránh việc nêu các ý không liên quan. Một trong những lỗi phổ biến nhất mà những người nói hay mắc phải là đi lạc đề và phát biểu quá thời gian được phép.

3. Sử dụng các phương tiện âm thanh, hình ảnh một cách dè dặt và cẩn thận. Có thể sẽ công kênh và tốn thời gian để cài đặt và sử dụng các phương tiện âm thanh-hình ảnh hỗ trợ. “Những rắc rối về kỹ thuật” cũng có thể ảnh hưởng tới cuộc tham vấn và gây ấn tượng tiêu cực. Cần rất chú ý đến các vấn đề hậu cần. Một biểu đồ nhiều màu gửi tới mỗi đại biểu Quốc hội có thể là cách làm tốt hơn.

4. Chuẩn bị cho một cuộc đối thoại hiệu quả và sử dụng những thông điệp để chuẩn bị. Một phần quan trọng để nhận được sự ủng hộ trong một cuộc tham vấn công khai là trả lời các câu hỏi được đặt ra một cách hiệu quả. Một thông điệp có tính lô-gic, chính xác và ngắn gọn có thể gọi ra những câu hỏi nghiêm túc, cho phép người phát biểu điều khiển được các ý kiến. Sẽ là một ý hay để đoán trước và chuẩn bị câu trả lời cho các câu hỏi. Lắng nghe câu hỏi một cách cẩn thận và đáp lại một cách chính xác. Hãy dành thời gian cho các câu hỏi tiếp theo. Nếu như không chắc chắn về một câu trả lời, hãy nói là không chắc chắn, hoặc đưa ra giới hạn cho câu trả lời mà không gây nhầm lẫn. Chính giọng điệu đặt câu hỏi/phản đối sẽ cho biết chính xác cần làm gì để thuyết phục người nghe.

5. Đến sớm trước cuộc tham vấn. Dành thời gian để nói chuyện với bất cứ quan chức nào có thể. Bảo đảm tham dự phần phát biểu ý kiến của người trước mình để nghe những gì họ phải nói. Cần phải tham khảo phát biểu của người trước mình. Và nếu tham khảo, cần phát biểu một cách tôn trọng. Lắng nghe kỹ những câu hỏi dành cho người phát biểu trước mình để có được căn cứ xem các đại biểu Quốc hội đang nghĩ gì.

THEO DÕI SAU KHI KẾT THÚC CUỘC THAM VẤN

Những thủ tục hậu tham vấn cũng có thể đặc biệt quan trọng. Có thể trình những thông tin bổ sung hoặc trả lời những câu hỏi thêm bằng văn bản. Cần xem lại những ghi chép tại cuộc tham vấn nếu được phép. Theo dõi tiến triển của dự luật sau cuộc tham vấn. Bạn cũng có thể liên hệ các nhân viên Vụ Pháp luật hoặc Trung tâm Thông tin để có được đánh giá của họ về tiến triển của mọi việc để học hỏi được cách cải thiện trong những cuộc tham vấn về sau.

Research Report

THE ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY

IN

ENSURING CONSISTENCY OF LEGAL SYSTEM

Group of editors: Prof. Ass. Dr. Hoang The Lien
Nguyen Huy Ngat
Đang Hoang Oanh
Nguyen Minh Phuong
Duong Thien Huong

Advisory board Nguyen Si Dzung
Vice Chairman, ONA, PhD
Ngo Duc Manh
Vice Chairman, Committee for Foreign Affairs, PhD
Phung Van Hung
Director, CILR, ONA, PhD

Members of Research Group

Thai Vinh Thang
Hanoi Law University, PhD
Hoang Minh Hieu
CILRES, L.L.M
Nguyen Duc Lam
Training Center for Elected Representatives, L.L.M
Nguyen Manh Dzong
CILRES.

Copyright © Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights
in Viet Nam” [2010]

All rights reserved

Published by Judicial Publishing House, Viet Nam

CONTENT

Preface.....	219
1. Background	221
2. Objectives.....	222
3. Scope of the research	222
4. Methodology	222
4.1. On-Desk Review	222
4.2. In-Depth Interview.....	223
4.3. Cases Study.....	223
5. The concept of consistency of legal system	223
5.1. The concept.....	223
5.1.1. <i>Quality of legal system</i>	<i>223</i>
5.1.2. <i>Consistency of legal system</i>	<i>228</i>
5.1.3. <i>Signification and importance of consistency of legal system.....</i>	<i>230</i>
5.1.4. <i>Manifestation of consistency of legal system.....</i>	<i>231</i>
5.2. The role of state and non-state institutions to ensure consistency of legal system.....	231
5.2.1. <i>Institutions to ensure consistency of legal system</i>	<i>231</i>
6. Legal framework on the role of the National assembly to ensure consistency of legal system.....	235
6.1. In legislative activities	236
6.1.1. <i>Decision of ordinance, legislation.....</i>	<i>236</i>
6.1.2. <i>Participates and promotes drafting process</i>	<i>240</i>
6.1.3. <i>Review of bills.....</i>	<i>241</i>
6.1.4. <i>Consideration and approval to the bills</i>	<i>244</i>
6.2. In activities of establishing institutions to ensure consistency of legal system	245

6.3. <i>For supervision and review activities of the legal normative documents</i>	248
7. Reality of activities the National assembly in ensuring consistency of legal system.....	250
7.1. <i>For legislative activities.....</i>	250
7.2. <i>For law interpretation activities.....</i>	256
7.3. <i>For institutional establishment activities ensuring consistency of the legal system</i>	257
7.4. <i>For examination and review activities of legal documents ...</i>	258
8. Reasons for the limitation of the role of the National assembly in ensuring consistency of legal system.....	260
8.1. <i>Irrational conception of the role of the National Assembly in legislative activities</i>	260
8.2. <i>Irrational legislative process.....</i>	266
8.2.1. <i>Lack of effective coordination between stages of legislative process.....</i>	266
8.2.2. <i>Lack of common orientation in developing a program of making laws and ordinances</i>	267
8.2.3. <i>Dispersion and lack of connection in drafting activities.....</i>	269
8.2.4. <i>Review and amendment methods for the bills being in lack of generalization.....</i>	273
8.2.5. <i>The Law Committee has not fulfilled its duty to ensure consistency of legal system.....</i>	275
8.2.6. <i>Irrational organization of sessions.....</i>	276
8.2.7. <i>Public and expert comment process on bills remains formalistic.....</i>	277
8.3. <i>The NA capacity gaps.....</i>	278
8.3.1. <i>Capacity and capacity gaps assessment.....</i>	278
8.3.2. <i>Individual Gaps of Deputies</i>	279

8.3.3. <i>Insufficient Support Staff</i>	280
8.4. <i>Inadequate legislative techniques</i>	281
8.4.1. <i>Excessive generality of laws</i>	281
8.4.2. <i>Incomparability of techniques with principles</i>	282
8.4.3. <i>Insufficient standardization</i>	282
8.4.4. <i>Non-compliance with drafting rules</i>	283
9. Enhancing the role of the na in ensuring consistency	284
9.1. <i>Re-conceptualizing the legislative role and competency of the NA</i>	284
9.2. <i>Improving the legislative process</i>	285
9.2.1. <i>Improving Law making agenda setting</i>	285
9.2.2. <i>Enhancing the role of policy formulation</i>	286
9.2.3. <i>Drafting stage: establishing an independent drafting body..</i>	289
9.2.4. <i>Strengthening effectiveness in examining draft laws</i>	290
9.2.5. <i>Improving working procedures of sessions</i>	291
9.2.6. <i>Renewing operation of the SCNA</i>	292
9.2.7. <i>Open procedure for public consultation</i>	293
9.3. <i>Enhancing legislative capacity</i>	293
9.3.1. <i>Strengthening individual capacity of Deputies</i>	293
9.3.2. <i>Enhancing capacity of support staff</i>	295
9.4. <i>Developing adequate legislative techniques</i>	296
9.4.1. <i>Smart combination of generality and particularity in drafting laws</i>	296
9.4.2. <i>Setting up legislative drafting rules</i>	297
9.4.3. <i>Omnibus law-making technique</i>	300
9.4.4. <i>Codification</i>	302

Bibliography 305
- Official documents..... 305
- Books, Articles..... 305

PREFACE

Viet Nam is on the way to build a socialist rule of law State. In this process, ensuring the quality and consistency of the legal system is a very important duty. Resolution No. 48-NQ/TW, issued on May 24, 2005 by the Political Bureau of the Communist Party of Viet Nam on the Strategy for the Development and Improvement of Vietnam's Legal System to the Year 2010 and Direction for the Period up to 2020 sets the goal to “build and perfect a legal system that is comprehensive, consistent, enforceable, public and transparent”. This goal is again emphasized in the Five Year Socio – Economic Development Plan from 2006 to 2010 for Viet Nam.

As a constitutionally-mandated representative body for the entire nation with many important functions, the National Assembly has an important significance that allows it to ensure the above mentioned goal can be achieved. As a law-making institution, the National Assembly can be a filter through which all laws must pass and to ensure all draft laws must not contain the inconsistent provisions with the legal system. As a representative body, the National Assembly can be a forum in which the voice of citizens can be heard making legislative process be more transparent. Finally, as the body with oversight functions, the National Assembly can use its authority and powers to ensure that all the law must be properly implemented. Moreover, within its oversight activities, the National Assembly can also find out and abrogate the legal documents that contravene the Constitutions, laws and resolutions of the National Assembly.

In order to assist for the National Assembly and its serving agencies in strengthening the role of the National Assembly in ensuring the consistency and comprehensiveness as well as to improve the quality of legislative function of the National Assembly, the Project between Ministry of Justice and the United Nations Development Programme (UNDP) “Assistance for the Implementation of Vietnam's Legal Development Strategy to 2010” has supported the Office of the National Assembly to carry out a study and analysis on the current legal and institutional frame work on the role of the National Assembly and its interaction with other state and non-state agencies in securing the quality, consistency and coherence of

formal legal documents in the legal system. The purpose of such study is to identify the trend of change on the role of the National Assembly and its committees in securing the quality and consistency of the legal system as well as to give comments and recommendations for the completion of the current legal and institutional frame work on the role of the National Assembly and to improve the capacity of the National Assembly and its committees in order to successfully fulfill its role on securing the quality and consistency of the legal system.

The result of such study has been used for reference for the review and analysis of the implementation of Resolution 48-NQ/TW and for the implementation of a number of activities in the framework of Project between the Ministry of Justice and UNDP “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam”. The fact-findings of experts, as individual evaluation, were originally kept to facilitate the reference of audience.

The Project “Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam” in cooperate with the Judicial Publishing House edit and publish this study report to serve the legal research activity and introduce to interested audience.

JUDICIAL PUBLISHING HOUSE

December 2010

1. Background

In the recent time, the National Assembly has made some effort to improve its role in ensuring the consistency of the legal system. Some new legislative techniques have been applied such as omnibus law-making technique, regulatory impact assessments (RIA). The National Assembly and its organs have conducted some oversight activities aiming to control the regulation-making of the Government and local governments.

However, the results were not as expected. In legislative affairs, the Law Committee has still not fully fulfilled its regulated duties in checking the consistency of draft law submitted to the National Assembly with the legal system. Several laws were adopted with articles contravened with other laws which were not revised simultaneously. For example, the Law on Organization of the National Assembly was recently amended and supplemented but some other related laws (e.g. Law on State Audit, Law on Oversight Activities) were not revised at the same time so there are some articles of those laws not consistent with each others. Furthermore, the supervisory activities on examining legal documents which show the signs of contravening the Constitution and laws have not been conducted regularly by the National Assembly and its organs.

The Twelfth National Assembly was just elected in May, 2007. In this term, one of the five major tasks of the National Assembly is to construct a comprehensive legal system that promotes the developing market economy and maintains social stability in the context of integration and globalization. Furthermore, just prior to the election, the *Law on the Organization of the National Assembly* was amended to create more committees with the aims to improve the capacity of the National Assembly and its organs in legislative affairs. This provides an important and timely opportunity to review the role of the National Assembly and its committees in securing the consistency of the legal system.

Therefore, a comprehensive study should be prepared to provide the National Assembly an analysis and recommendations on how to improve the role and the capacity of the National Assembly and its committees in securing the quality and consistency of the legal system.

2. Objectives of research

The following are the objectives of the proposed study:

1. To review and analyze the current legal and institutional frame work on the role of the National Assembly and its interaction with other state and non-state agencies in securing the quality, consistency and coherence of formal legal documents in the legal system;
2. To identify the trend of change on the role of the National Assembly and its committees in securing the quality and consistency of the legal system.
3. To give comments and suggestions on completion of the current legal and institutional frame work on the role of the National Assembly in securing the quality and consistency of the legal system;
4. To recommend on how to improve the capacity of the National Assembly and its committees in order to successfully fulfill its role on securing the quality and consistency of the legal system.

3. Scope of the research

In this research, legal system is understood in a narrow meaning as “a system of legal documents”. Legal system in broad meaning includes not only legal documents but also the institutions which have function to enforce law.

Furthermore, because of the major function of the National Assembly is to promulgate laws and ordinances, this research focuses only on the role of the National Assembly in ensuring the consistency of these documents. The role of the National Assembly in ensuring the consistency of by-law documents is also mentioned but not the focus of this research.

4. Methodology

4.1. On-Desk Review

The consultant team reviews and analyzes academic literature, legislation, project or programme reports, and other related materials related to the role of the National Assembly in securing the consistency of the legal system

4.2. In-Depth Interview

The consultant team interviews relevant persons including experts, researchers and some the NA's deputies to collect opinions on the issues related to the role of the NA in ensuring the consistency of the legal system. These opinions are grounds for analyzing and assessing the real situation of the NA's activities in ensuring the consistency of the legal system and the grounds for giving recommendations to improve this role of the NA.

4.3. Cases Study

The consultant team gathers information in specific issues for analysis and assessment according to hypothetically established situations for case study.

5. The concept of consistency of legal system

5.1. The concept

5.1.1. Quality of legal system

According to Vietnamese Dictionary that defines “quality is what that creates virtue, value of a man, a thing, a work”¹¹. In this definition, it is possible to infer that quality of the law is the one creating the value of the law; which also means that the law solely has high quality since it has high efficiency and effectiveness in governing social relations. A quality legal system has to achieve the following basic criteria in the first place:

a. Inclusive of all branches of law with comprehensive development of both public and private law, of both content and formal law.

Prior to Doi Moi, due to centralized planning economy, non-developed civil and economic relationships, Vietnam's legal system were not comprehensively developed; legal normative documents were mainly of State management and criminology without any laws on civil and economic fields. Furthermore, due to bureaucratic administrative and subsidiary mechanism, during this period, some branches of law and legal institution had no condition to develop such as Commercial Law,

¹ Institute of Linguistics, *Vietnamese Dictionary*, by chief editor Hoang Phe, (Lexicography Center Publishing House 2000), p.144

Securities Law, Law on foreign investment in Vietnam, Enterprise Law, Law on Intellectual Property etc.

During Doi Moi, Vietnam's legal system has a new, more balanced and comprehensive development to meet the requirement of building market economy and international economic integration. Eversince, Vietnam has been developing and improving its legal system towards comprehensiveness with legal framework to promote development of market economy, international economic integration and compatibility with international standards.

b. The branches of law and the institution of the law should be built comprehensively, without contradiction or confliction, but with reciprocal relationship in adjusting social relations.

Due to the transmission from centralized planning economy and bureaucratic administrative and subsidiary mechanism to socialist oriented market economy, Vietnam faces the situation where many institutions of the law and legal normative documents conflicted and contradicted with one another, and has been in the lack of consistency in legal normative documents, which resulted in the failure of implementation in reality. For instance, for a relatively long period of time, a citizen must own a house as the first condition to be able to have family registration, whereas the ownership of a house requires family registration in the first place. 1992 Constitution stipulated that every citizen has business freedom; however this could be implemented only with the availability of legal normative documents to specify this provision in regard to entrepreneurship, long and stable use of land, finance, and banking etc. Thus, it is necessary to realize that for the development of certain sectors of law, corresponding regulations are required to be included in relative legal provisions so as to create further consistency and conformity between sectors of law, legal provisions, and legal norms.

c. Legal system to meet requirement of socioeconomic development of the country, international integration and globalization.

Every country has to take account of socio-economic conditions, even natural and climatic conditions into its legislative process. The provisions of Vietnamese laws are not only suitable with socio-economic

conditions and historic tradition of the Vietnamese people but also have to meet the requirements of State management, international integration and globalization. For example, Vietnam is one of oriental countries that have tradition of reconciling civil disputes instead of having settled by a court as a last resort. Therefore, the State of Vietnam should pay attention to build and improve the law on the organization of local reconciliations, and define this institution as a compulsory part of civil procedures.

Adoption of a foreign law by a country is a relatively common phenomenon. Nevertheless, if this adoption is not considered and calculated properly, such law, regardless of its effectiveness in a foreign country, would not be effective to apply due to its unconformity with socio-economic situation of accepting country. History of Vietnamese law has experienced costly lessons about this issue. Having influenced deeply by the Qing dynasty's Code, the Gia Long Code (also known as Hoang Viet Law), promulgated in 1812, did not succeed original features of the legal cultural character of Le Dynasty's Code in the XV century. During the period of French colonialism, the concise Southern Civil Code 1883 and Northern Civil Code 1931 adopted many provisions of Napoleon Civil Code, but showed inconformity with socio-economic condition, customs, and national tradition of Vietnam. For instance, under Napoleon Civil Code, a married woman had limited civil capacity and had to obtain an agreement of her husband to conduct any effective contract. This provision was adopted and included in concise Southern Civil Code 1883 and Northern Civil Code 1931, and showed inconformity with social situation of Vietnam at that time. In the feudal period of Vietnam, although women were not allowed to participate in mandarinates, they could act independently from their husbands in economic activities. Another example is the influence of the former Soviet 1977 Constitution on the 1980 Constitution of Vietnam. Soviet Union was considered the bastion of socialism and also a country that provided the greatest assistance to Vietnam during the anti-American war for independence and freedom of the nation. Therefore, the impact of the former Soviet Constitution model on the Vietnamese Constitution was inevitable. Collective property of productive resources in two forms: state ownership and collective ownership, limitation of private ownership, and the absence of business freedom for citizen were basic mistakes of the entire socialist system prior

to the period of Doi Moi. Mistakes of the Soviet Union were repeated in Vietnam. The Chapter of “Economic System” of 1980 Constitution adopted the model of Soviet’s 1977 Constitution revealed its inadequacy after 5 years in effect, and required amendment. The above historical lessons have demonstrated that legal laws must have root from social life, and that they have to be in conformity with economic, social and cultural conditions of the country.

A legal system of high quality is not only consistent with socio-economic condition of a country but also satisfy the need of international integration and globalization. In the context of international integration, particularly when Vietnam has become a full member of WTO, its legal system, especially in economic field, should be in conformity with requirements of WTO. Prior to 2005, businesses of different economic sectors were governed by different legal documents, which led to inequality of treatment among them. In order to conform to requirements of WTO, Enterprise Law 2005 has been issued as a single law for all types of enterprises, creating an equal playground for different businesses. In terms of international integration, Commercial Law 2005 has expanded the concept of commercial activities with provisions set forth in Item 1 of Article 3, in which the commercial activities are defined as profitable and inclusive of trade of goods, provision of service, trade promotion, investment, and other activities of profitable objective.

d. Legal system must ensure certain stability

Legal systems, in order to be highly effective and efficient, must ensure certain stability. If such supreme legal documents as Constitution and codes are amended regularly, people would lose their confidence in the law, leading to the disregard of the law, and as a result, infringement of the law will be common in society. In today world, some legal documents have been in long existence. United States Constitution has been in effect for over 200 years with only 27 amendments; Napoleon Civil Code has a history of more than 200 years with over 1.000 articles remain intact out of its 2.283 original articles²².

²² See: Associate Prof. PhD Thai Vinh Thang, “Discussion on general principles of Vietnamese Law in the period of Doi Moi and international integration”. Law Review, No.7/20062

A stable legal system is ensured by objective and subjective conditions. Objective condition means that there must have a stable social-political system, while the latter condition means that such legal system is built on the basis of concepts, rational legal standards with a scientific and logical legislative process, and by qualified and experienced lawyers and legislators. The stability of a legal system is one of the requirements to ensure sustainable development of a country and create the belief in the legislation of the country.

e. Legal system must be disclosed and transparent

It can be understood that transparency of a law would includes clear, consistent provisions without vague stipulations. In order to ensure the disclosure and transparency of a law, it is necessary to build and promulgate feasible, clear and specific regulations; strengthening participation of people, especially those who are subject to direct effect of legal document into the legislative process. At the same time, it is required to promote law interpretation activities by competent authorities so as to timely concretize and explain regulations of general principle or of inconsistent understanding. In Vietnam, jurisdiction for law interpretation as provided by the Constitution pertains to the Standing Committee of the National Assembly. The law interpretation, however, remains limited in reality.

Further to the obviousness, the transparency of the law can also be understood in a broad sense that the law must be made public via Gazette and public media so that people could be aware of and implement. In order to ensure the principle of transparency of law, Decree No. 101/CP dated 23 July 1997 of the Government provided down that all legal normative documents released by central government agencies must be placed in an official gazette within 15 days at the latest upon the date of publication or signing. In regard to legal normative documents released by local authorities, the Law on promulgation of legal normative document of People's Council and People's Committee has also stipulated that legal normative documents of provincial governments must be published in local official gazettes within 5 days; legal normative documents of district governments must be posted publicly within 3 days; legal normative documents of commune governments must be made public within 2 days from the date of signing or approval.

In addition to the publication of legal normative documents, the transparency of the law requires government authorities to carry out activities of disseminating and propagandizing the law on televisions, radios and the press so that people would be able to have access to information of the law promulgated.

5.1.2. Consistency of legal system

There are different conceptions about the consistency of legal system³ depending on approaches to the concept of legal system. For example, in terms of law application methods, the consistency is ensured by the *application method of law with corresponding legal institution* whereas according to the nature of social relation between the State (public relation) and individuals (private relation), the consistency is ensured by the clear division between *the space of State relationship and the space of Private relationship*. If the approach of legal system would be made upon the impact on social relation, the legal system would include content law and formal law. The consistency is guaranteed by conformity between the content of rights and obligations with corresponding procedures to implement these rights and obligations. If the approach to legal system is under structural angle (including norms, institution, law sector), the consistency is ensured by the perfection of law techniques, and the consistency of the contents of forms of legal documents. If national legal systems are placed in one basket, the consistency shall be guaranteed by a system of fundamental principles: *jus cogens principle – common international Law*; fundamental principles of specific international laws (*international Commercial Law, international Environment Law etc.*); commitments on principles of behavior of regional countries – *regional international law*. In a national legal system, the consistency is ensured by the unity of the content among components of the system (*Policy - Law; Constitution and law sectors*); legislative capacity (*process and participation*); interpretation and independent assessment capacity of legal normative document system (*institution and participation*)⁴.

³ In this report, the term “consistency and conformity” will be understood as equivalent and can be used to replace one another.

⁴ See Dr. Hoang Ngoc Giao, “Consistency of legal system”, addressed at the Role of the National Assembly in ensuring consistency of legal system” Seminar, Center for Information, Library and Research, HCMC, 26-27 June 2008.

In this report, the consistency of any social phenomenon is the ability of preserving and maintaining its attributes (such as for human being, it is behavior, practice or qualities)⁵. Thereon, the consistency of legal system is the capacity of the law during its existence and development process remains its basic principles and characteristics, i.e. without any change to the spirit of the law. It is not less important that the consistency must show that a single regulation can not lead to different outcomes in a certain case. In this context, from law-makers' perspective, the key to ensure the consistency is to produce strict regulations to avoid different ways of understanding as a Chief Justice once addressed in the front of the National Assembly. For law enforcement officers' perspective, they are not allowed to provide arbitrary interpretations of law. Given this view, the consistency of the law implies the following basic issues:

- a. Ensure the supremacy of the Constitution, no act, legal normative document nor law application is contradictory with the content and spirit of the Constitution;
- b. Ensure that in legal system, legal documents of lower government agencies are not contradictory with legal documents of higher government agencies, by-law documents are not opposed to law documents.
- c. Legislative or regulation process must ensure scientism to avoid ministries or branches making advantage of legislative right to protect their local interests while jeopardizing the interest of other ministries or industries or the country;
- d. Legal documents concretizing provisions of law must ensure conformity with the contents and spirit of law;
- e. Supervision and inspection mechanism must be available to timely discover and eliminate legal documents inconsistent with the law;
- f. Effective mechanism for protection of the Constitution and ensuring the consistency of the law;
- g. The role of administrative court in protecting the consistency of the law, eliminating the abuse of power in activities of State's administrative agencies needs to be strengthened;

⁵ "Consistency – ability to remain the same in behavior, attitudes or qualities"; See: www.macmillandictionary.com

h. Practical actions to improve people's initiatives in building, enforcing, inspecting and supervising the compliance to the law.

Particularly, we also share the viewpoint of considering the consistency of legal system together with the state of law. Thus, the consistency is not only the issue of technique or forms of document, but more importantly, it is the issue of consistency of the content of policies. The content must be made towards justice protection.

Legal system of a state of law is to protect people's rights. Therefore, the consistency here is the one protecting the interests of voters if that is the law in political field, protecting the interests of customers if that is the law in economics, and protecting the interests of shareholders if the law is in business field etc. In the other hand, the consistency also represents economization to minimize the cost for people and the society.

The consistency of legal system is secured by different mechanism as argued by several deputies: *"The National Assembly can not do all by itself, it is necessary to expand right of democracy of citizens to take legal action against legal documents of the State, and expand rights of courts"*. Consistency is ensured by comprehensive coordination of legislative, executive and juridical agencies and other non-state institutions. Bill submitting agency (mainly the Government) is the first to be responsible for the consistency of legal system through analyses of policies of a bill. A court can find out overlapping issues and contradictions through trials and supervision from downside up. In such general process, the National Assembly plays an important role. It can ensure the consistency of legal system through discussion in plenary sessions, through committees, through people and expert comments on a bill etc.

5.1.3. Signification and importance of consistency of legal system

Consistency of legal system is crucial as it is one of the conditions of sustainable development and of the most important criteria to develop a state of law. Consistency of legal system is an important condition to ensure the law to be enforced because if the law stipulated is inconsistent, the enforcement of it will create social dispute or conflict, leading to the lost of confidence of people in the law. Consistency of legal system creates

stability of the law and thus it builds belief of people in the law. This is the very important foundation to build a socialist legislation, legal order and state of law.

5.1.4. Manifestation of consistency of legal system

Consistency of legal system is manifested by the following signs and characteristics:

- Legal policy is clear and thorough from the highest effective documents to the lowest ones;
- No signs of conflict between sectors of law, legal institutions, and legal norms;
- By-law documents are not contradictory with laws, laws are not contradictory with the constitution, and documents of lower agencies are not contradictory with those of higher levels.
- Sectors of law, legal institutions, and legal norms have reciprocal connection in governing social relations;
- Close connection between content law and formal law, legal norms. The institutions of formal law (Law on criminal procedure, Law on civil procedure, Law on administrative procedure) can not neutralize nor deviate content law;
- Formal interpretation of the law of government authorities is carried out to concretize provisions of law, contributing to the guarantee of consistency of the regulations of the law, meeting requirements for law application, and enforcing legal consistently;
- Effective legal norms must have high practice, meeting reality and, when necessary, can be amended to ensure requirements for state and social management as prescribed by law.

5.2. The role of state and non-state institutions to ensure consistency of legal system

5.2.1. Institutions to ensure consistency of legal system

- *Legislature*

In Vietnam, under the Constitution, the National Assembly is the supreme people's representative body, the supreme state power body and the only body that holds constitutional and legislative power. The National Assembly has three main functions: legislative, deciding the important issues of the country and carrying out the supreme supervision power of all organizations and activities of the State. The National Assembly establishes the most important bodies of State such as the State President, Prime Minister, People's Supreme Chief Justice or President of People's Supreme Procuracy. Given such important position, it is in the most advantageous position to ensure consistency of legal system.

The role of the National Assembly in ensuring the consistency of legal system is manifested as it has to put forward consistent legal policies, ensuring a comprehensive and complete legal framework suitable to socio-economic conditions of the country and international integration, ensuring relative and transparent stability of legal system. This role is shown explicitly during the process of its consideration and discussion of bills upon their submission to the National Assembly.

Furthermore, the National Assembly should perform well its supervision function to ensure that the national laws are enforced effectively in reality. The National Assembly of Vietnam, during its development process; has always been reforming itself to meet requirements of society. It is necessary to realize so far, however, that most deputies are part-time; working conditions are limited; working methods required improvement. These are great difficulties for legislative activities as well as supervision, requiring deputies to focus their knowledge and time on their mission as a people representative. In addition, it is necessary to professionalize processes and procedures of making legal documents as well as enhancing legislative capacity, policy making of subjects involved in legislation. This requires the National Assembly to be transferred strongly to full-time and professional mechanism.

- Executive

Government is the executive with functions of organizing legal execution and bringing laws into effect. The executive is also a place proposing a majority of legal policies for submission to the National

Assembly for approval. For that reason, in order to ensure consistency of legal system, the Government must have sufficient capacity to carry out analysis and submit the contents of policies with consistency to the National Assembly for its consideration and approval. Moreover, the Government has also jurisdiction to promulgate guidance of legal enforcement, carrying out legal enforcement in reality. For the purpose of ensuring consistency of legal system, these activities have to comply with a principle that they are not contradictory with laws promulgated by the National Assembly.

Besides, consistency of legal system would require a transparent and effective civil service system. Due to various reasons, especially traditional influence of a service system from the semi-feudal colonial regime where the thought of being a mandarin would benefit the whole family, legal management system was not appreciated, and ask - give mechanism was preferred.

The switch to a service assignment system from a ruling assignment system requires staff and officials to be servants of people. In a new administrative regime, public service ethics must be heightened as people would ask public servants to fulfill their obligations in accordance with the law. The ask - give mechanism must be abandoned, inconvenient administrative formalities must be reduced and removed gradually over the time; at the same time, conditions to ensure effective and transparent operation of an effective public service regime must be made available to ensure salary, improving working environment, assessing staff etc.

The Government is the most important subject in submitting bills with more than 95% of bills have been drafted and submitted by the Government. Therefore, ensuring the consistency of legal system must be started from the enhanced effectiveness of the Government in drafting bills; and bills must reflect different interest groups governed, and serving with the interests of the country not local interest of drafting agency. It is necessary to heighten the role of the Government in discussing and considering the bills; democratizing drafting process; organizing collection of suggestions of people, groups which are subject to direct adjustment of the bill; and continuing administrative reform, enhancing the role, responsibility, and qualification and skills of staffs and public servants in their assignments.

- *Judicial*

A legal system with consistency ensured only when the legal system is respected and executed strictly at all levels, industries and fields, in all state bodies, social organizations, and by citizens. An infringement of the law must be judged strictly by the court. Though a great deal of efforts have been made, there are still several cases to be unjustly judged even with interference of administrative agencies in the court's activities such as a land corruption case in Do Son Town, Hai Phong City. Therefore, for judicial bodies to operate effectively, it is necessary to promote judicial reform, improving qualifications of judges, and creating a good mechanism for the independent, transparent, and sustainable activities of judicial bodies.

- *Non-state institutions*

Non-state institutions also play an important role in ensuring the consistency of legal system. In Vietnam, non-state organizations are understood as social- political bodies, social and occupational organizations such as Vietnam Fatherland Front, General Confederation of Labor of Vietnam, Ho Chi Minh Communist Youth Union, Vietnam Youth Association, Vietnam Women's Union, Vietnam Farmers Association, Veterans Organization, Vietnam Union of Science and Technology Association etc. These organizations have the function of reflecting opinions of people of all walks of life; opinions and comments on laws and other legal documents upon their application in everyday life. Thanks to these reflections, the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly and authorities eligible for issuance of legal normative documents have been able to timely amend, revise or remove irrational provisions of a law, contributing to the guarantee of consistency of legal system. In addition, large social-political organizations of Vietnam also have the right to propose law initiatives.

Social organizations of Vietnam have important role in contributing to the development and improvement of legal system, and in organizing legal execution, supervising legal enforcement. They are important part of political system to strengthen democracy of the socialist State.

In order to promote the role of non-state organizations in ensuring consistency of legal system, it is necessary to strengthen their social criticism role in building legal policies. Simultaneously, state interference in social organizations needs to be removed so that they can fulfill their functions.

6. Legal framework on the role of the national assembly to ensure consistency of legal system

By national laws, the role of the National Assembly in ensuring consistency of legal system is manifested in several legal documents with different levels of legal effect, including the Constitution, laws and by-law documents. Main documents prescribe the role of the National Assembly in ensuring consistency of legal system include:

1. Current Constitution (including the 1992 Constitution and Resolution No.51/2001/QH10 dated 25 December 2001 of the 10th National Assembly providing amendments and supplements to certain articles of the 1992 Constitution);

2. Current Law on the Organization of the National Assembly (including the 2001 Law on the Organization of the National Assembly and the Law No.83/2007/QH11 providing amendment and supplements to certain articles of the 2001 Law on the Organization of the National Assembly);

3. The 2003 Law on Supervision Activities of the National Assembly;

4. The 2008 Law on Promulgation of legal normative documents;

5. The National Assembly's Session Regulations (promulgated under the Resolution No.07/2002/QH11 dated 16 December 2002 of the 11th National Assembly);

6. Rules of Activity of the Standing Committee of the National Assembly (promulgated under the Resolution No.26/2004/QH11 dated 15 June 2004 of the 11th National Assembly);

7. Rules of Activity of the Ethnic Council and Committees of the National Assembly (promulgated under the Resolution No.27/2004/QH11 dated 15 June 2004 of the 11th National Assembly);

8. Rules of Activity of Deputies and Delegation of the National Assembly (promulgated under the Resolution No.08/2002/QH11 dated 16 December 2002 of the 11th National Assembly);

In view of diversified and plentiful types of legal documents and levels of legal effect, current provisions of law refer to the importance of the National Assembly in ensuring consistency of legal system focus on 5 basic contents: (i) Decision on ordinance, legislative program; (ii) participation to promote drafting process of bills; (iii) review of bills; (iv) consideration, discussion and approval of bills; and (v) establishment of institutions to ensure consistency of legal system.

6.1. In legislative activities

6.1.1. Decision of ordinance, legislation

It is worth noting that legislative activities are implemented under legislative program, which has been considered and decided by the National Assembly. Drafting of a bill or ordinance can only be performed when such bill is included in the legislative program approved by the National Assembly. Under 1992 Constitution, Item 1, Article 84 and 85, the National Assembly has obligations and powers to “*work out a program for making laws and ordinances*” (Item 1, Article 84); Committees of the National Assembly have obligations and powers to “*provide their opinions on a program of making laws and ordinances to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly*” (Article 95).

Further to the Constitution, the Law on the Organization of the National Assembly prescribed that the National Assembly has obligations and powers to “*make decision on a program of making laws and ordinances of the entire term of the National Assembly, and on annual program as recommended by the Standing Committee of the National Assembly*” (Article 72); the Standing Committee of the National Assembly has powers to “*project a program of making laws and ordinances and make submission to the National Assembly for approval; to chair the program of making laws and ordinances*” (Item 1, Article 9); and “*to issue ordinances based on the program of making laws and ordinances approved by the National Assembly*” (Article 10); the Law committee has functions and powers to

“review proposals of the Government in respect of program of making laws and ordinances, requests of other agencies, organizations, deputies in respect of laws and ordinances and the proposals of deputies in respect of laws and ordinances” (Item 1, Article 27).

Pursuant to the stipulations of the Constitutions and Law on the Organization of the National Assembly, the Law on promulgation of legal normative documents 2008 has given a specific Chapter stipulating the program of making laws and ordinances (Item 1, Chapter III) with 8 articles relating to the program of making laws and ordinances; requests and proposals on laws and ordinances to be included in the Program; adjustment of the Program; and guarantee for implementation of the Program (Articles 22 to 29).

Thereon, agencies, organizations, and deputies have the right to submit their bills to the Standing Committee of the National Assembly with clear explanation of the necessity for such legal documents; subjects, scope of adjustment; views and main contents of the bill; proposed resources to ensure the enforcement and conditions to ensure the drafting; proposed time to submit to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly for consideration and approval (Item 1, Article 23).

The Government prepares the proposed program of making laws and ordinances relating to issues pertaining to its obligations and powers, and submits to the Standing Committee of the National Assembly with its comments on the requests of making laws and ordinances of other agencies, organizations and deputies, and proposals of deputies on laws and ordinances (Item 2, Article 23).

Additionally, *“Law committee gathers and chairs the review of requests for the making of laws and ordinances by agencies, organizations, deputies and proposals for laws and ordinances by deputies etc.; Ethnic Council and Committees of the National Assembly have the responsibility for coordinating with the Law Committee in reviewing requests and proposals for the making of laws and ordinances, and providing comments on the necessity for promulgation, priority order of promulgation of documents of their domain” (Article 25). “Based on requests and proposals for the making of laws and ordinances by agencies, organizations and deputies,*

the review comments of the Law Committee, the Standing Committee of the National Assembly prepares tentative program of making laws and ordinances to submit to the National Assembly for consideration and approval” (Item 2, Article 26). “The National Assembly decides the program of making laws and ordinances of its term at its 2nd Session; and decides annual program of making laws and ordinances at the first session of the previous year” (Item 3, Article 22). In case of necessity, the Standing Committee of the National Assembly decides to adjust the program of making laws and ordinances and reports to the National Assembly at its next session (Article 29).

In order to ensure the implementation of the program of making laws and ordinances, Article 28 provides that the Standing Committee of the National Assembly has the responsibility for instructing the implementation of the program of making laws and ordinances by assigning agencies, organizations and deputies to be responsible for submission of bills, ordinances, and draft resolutions; assigning reviewing agencies and other agencies involved in the review of bills, ordinances and draft resolutions; establishing drafting commission of bills, ordinances and resolutions as stipulated in Item 1 Article 30 of the Law on promulgation of legal normative documents 2008; deciding progress of bills, ordinances and draft resolutions, and specific measures to ensure the implementation of the program. At the same time, the Law Committee is responsible for assisting the Standing Committee of the National Assembly in organizing and instructing the implementation of the program.

Given current legal regulations of the country, it can be said that the process of making laws and ordinances includes many stages, of which the Program of making laws and ordinances is the first stage and also the specific feature of the legislative process of the country.

The nature of the Program is to determine priority order in preparation of bills, ordinances for submission to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly for approval annually or every term. This enables the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly to consider the quantity and quality of legal documents, ordinances to be issued timely to correspond with socio-economic development conditions of every period, while determining

the focus and focus point to implement and ensure comprehension and consistency of legal documents, ordinances promulgated.

In ensuring consistency of legal system, further to the right of submission of bills and ordinances, bodies of the National Assembly have the role to review, the Standing Committee of the National Assembly has the power to examine, make comment and prepare the program of making laws and ordinances annually and for the whole term to submit to the National Assembly for approval. The consistency and conformity with reality of the Program are not only determined by submitting agencies but also by outcomes of reviews of Ethnic Council and committees of the National Assembly; by examination and comments of the Standing Committee of the National Assembly; and by examination and decision of the deputies

In addition, the Standing Committee of the National Assembly also promulgates a plan to implement the Program of making laws and ordinances: *“the Standing Committee of the National Assembly has the responsibility for instructing and carrying out the implementation of the Program of making laws and ordinances”* (Item 1, Article 28). Under this provision, a resolution on implementation of this Program will be issued annually with which the Standing Committee of the National Assembly assigns specific bills to government agencies, ministries and industries; bodies of the National Assembly; People’s Supreme Court; People’s Supreme Procuracy... to chair the drafting of bills. At the same time, the Standing Committee of the National Assembly determines reviewing agencies and their coordinators. This creates legal basis for reconciliation and coordination among bodies of the National Assembly, the Government, People’s Supreme Court; People’s Supreme Procuracy and social-political organizations to develop and implement the Program. In this regard, the preparation of a program of making laws and ordinances with reviews, comments, and decisions of Ethnic Council, Committees of the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly and the National Assembly has a signification to form internal connection among bills in the same Program, which would lead to the comprehension and consistency in adjusting social relations for the development of the country.

6.1.2. Participates and promotes drafting process

First of all, the National Assembly and its bodies have been proactive in the drafting process through establishment of a drafting commission of bills. In this regard, Item 1, Article 30 of the Law on promulgation of legal normative documents provides that the Standing Committee of the National Assembly establishes drafting commission when: (i) Bills, ordinances and draft resolutions have the contents related to many industries and fields; (ii) Bills and draft resolutions of the National Assembly submitted by the Standing Committee of the National Assembly; (iii) Bills, ordinances and draft resolutions submitted by deputies.

The current Law on promulgation of legal normative documents also prescribes participation and promotion of the drafting process in the regulations on receipt and amendment of bills and draft resolutions under comments of the Standing Committee of the National Assembly, specifically: *“On the basis of comments of the Standing Committee of the National Assembly, agencies, organizations, deputies submitting bills and draft resolutions of the National Assembly are responsible for research and acquirement to amend bills and draft resolutions...; In cases where agencies, organizations and deputies submitting bills and draft resolutions of the National Assembly have opinions different from those of the Standing Committee of the National Assembly, they must report to the National Assembly for consideration and approval”* (Article 50).

Therefore, with current laws, the role and participation to promote the drafting process to ensure the consistency of legal system of the National Assembly, bodies of the National Assembly are revealed in (i) establishment of a drafting commission for bills in some cases; (ii) comments made to drafting agencies for amendment of bills.

Present practice shows that, on the basis of the program of making laws, drafting ministries or industries establish a drafting commission. The Commission can be comprised of deputies who have experience in fields governed by the bill, or National Assembly committees themselves appoint their participants to monitor drafting activities and prepare for the review of these bills. Participation of deputies in law and ordinance drafting commission enables deputies to express their opinions during

the drafting process while also helping National Assembly bodies to be early aware of contents of the bills, which will be basis for review and amendment activities upon submission of bills to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly for consideration and approval.

Recently, bodies of the National Assembly have been directly engaging in the drafting of bills and ordinances with their powers granted by the Constitution. As stipulated in Article 87 of the 1992 Constitution, National Assembly bodies have the right to propose bills to the National Assembly. As of present, there have been two committees exercising this privilege, including the Committee on Science, Technology and Environment and the Committee on Social Affairs⁶.

Prior to official submission to the National Assembly, bills are usually submitted to the Standing Committee of the National Assembly for consideration and comments. At the Standing Committee of the National Assembly meeting, Ethnic Council or committee of the National Assembly responsible for reviewing bills will present its preliminary reviewing opinion. The Standing Committee of the National Assembly discusses and makes recommendations as basis for submitting bodies to acquire and amend bills and ordinances. In addition, current laws have stipulations relating to submitting agencies' acquirement and amendment of bills and draft resolutions under comments of deputies, deputy delegations, and the Standing Committee of the National Assembly. Agencies, organizations and deputies submit bills must coordinate with reviewing agencies to examine and acquire comments of deputies and deputy delegations for amendment of bills (Articles 41, 46 and 47 - Law on promulgation of legal normative documents).

6.1.3. Review of bills

According to the Law on promulgation of legal normative documents 2008, "*Bills, ordinances and draft resolutions must be reviewed by Ethnic Council and Committees concerned prior to submission to the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly for discussion and comment* (Item 1, Article 41). During the review process of bills and

⁶ Bill on Electronic Transaction and Bill on Family Violence Prevention

draft resolutions of the National Assembly, *“the reviewing body has the right to require submitting agencies, organizations and deputies to report on issues relating to the content of bills and drafts; to hold by itself or coordinate with drafting agencies or organizations to hold workshops or fact-finding missions in respect of issues of the content of bills and drafts”* (Item 4, Article 41).

In regard of the scope of review, the Law on promulgation of legal normative documents stipulates a relatively broad scope of review that said: *“the reviewing agency carries out a review and focuses on the following main issues:*

- 1. Scope, subjects of legal documents;*
- 2. The content of draft document and issues that have different opinions;*
- 3. Conformity of the content of the draft with policies of the Party, with the Constitution, laws, and its consistency with the legal system;*
- 4. Feasibility of provisions in the draft document. (Article 43)*

In terms of reviewing method, the Law on promulgation of legal normative documents 2008 stipulates that the reviewing body must hold a plenary session for review. In cases where bills, ordinances or draft resolutions have been assigned to various agencies for coordinative review, the review can be implemented by either one of two methods as follows: (i) the reviewing agency holds a review session with a participation of representatives from coordinative reviewing agencies; (ii) the reviewing agency holds a review session with the Executive of coordinative reviewing agencies (Article 44).

The power to review of the Ethnic Council, committees of the National Assembly is determined depending on the scope and areas of their activities respectively. Ethnic Council and committees are responsible for chairing the review of bills of their domain, and other bills assigned to them by the National Assembly or the Standing Committee of the National Assembly; participating in review of bills of other bodies of the National Assembly as assigned by the Standing Committee of the National Assembly (Paragraph 2, Item 1 of Article 41).

In order to ensure constitutional, legitimate and consistent legal system, it is required to have full coordination of agencies or organizations throughout legislative process from drafting to review, examination and approval of bills and/or ordinances. Furthermore, there is also a need for an agency to participate in all stages of the legislative process for all bills, and therefore, Article 46 of the Law on promulgation of legal normative documents stipulates clearly the reviewing role of Law Committee to ensure the consistency of legal system as follows:

“1. Law Committee has a responsibility to participate in a review process of bills of other agencies of the National Assembly to ensure constitutional, legitimate and consistent bills, ordinances and draft resolution prior to submission to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly for consideration and approval.

...;

3. Contents of review to ensure constitutional, legitimate and consistent bills, ordinances and draft resolutions include:

a) The conformity of provisions of the bills, resolutions of the National Assembly with the Constitution; provisions of draft ordinances or resolutions of the Standing Committee of the National Assembly with the Constitution, laws and resolutions of the National Assembly;

b) The consistency of contents between provisions of bills, resolutions of the National Assembly with laws or resolutions of the National Assembly; between provisions of draft ordinances or resolutions of the Standing Committee of the National Assembly with ordinances or resolutions of the Standing Committee of the National Assembly; between provisions of bills, ordinances or, resolutions them selves; the consistency on document techniques.

4. Upon submission of documents as specified in Article 42 of this Law, submitting agencies, organizations and deputies must also submit these documents to the Law Committee”.

Given current provisions on review activities, it can be seen that the review activities of bodies of the National Assembly have a crucial role, especially in the context where most deputies are part-time with limited time given for research and examination of bills. Meanwhile, the Law

Committee of the National Assembly is assigned with important tasks in reviewing and ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system for each bill.

6.1.4. Consideration and approval to the bills

Depending on the nature and content of a bill, the National Assembly can consider and approve a bill at one or two of its sessions (Item 1 of Article 51). Generally, for major bills with complicated contents and different opinions, the National Assembly will consider and approve in two sessions; and one session for simple bills. *“The Standing Committee of the National Assembly decides to submit a bill to the National Assembly for consideration or approval; proposes the National Assembly to consider and approve a bill in one or two sessions”* (Article 13 – Rules of Activities of the Standing Committee of the National Assembly, promulgated under Resolution No.26/2004/QH11 dated 15 June 2004 of the 11th National Assembly).

For consideration and approval of a bill, the National Assembly discusses basic contents and major issues that have different opinions of bill in plenary sessions. Prior to discussions of plenary session, a bill or a draft bill can be discussed in deputy groups. In case of necessity, for important issues of a bill or a draft bill, and major issues that have different opinions, the National Assembly will cast a vote at the request of the Standing Committee of the National Assembly, and the vote will serve as a basis for amendment. The Standing Committee of the National Assembly instructs the Session Secretariat to incorporate opinions of deputies and results of the voting, which will be the basis for amendment. In between the two sessions of the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly chairs and organizes researching, acquiring and amending activities of draft bills. The NA's committee which is reviewing the draft holds a standing session or plenary session to discuss on draft report of interpretation for receipt, correction and corrected draft documents. This committee gathers the opinions of deputies, Delegation of the National Assembly, Law Council and Committee of the National Assembly to study, receive and correct the drafts and improve report of interpretation for receipt, correction of the bills to submit to the Standing Committee of report of interpretation for receipt, correction (Article 53 - Law on promulgation of legal normative documents).

In case a bill be considered and approved by the National Assembly in two sessions, which is different from that of one session, in the first session succeeding the National Assembly discussion in a plenary session on basic contents and major issues that have different opinions of a bill, the Standing Committee of the National Assembly instructs the Session Secretariat to incorporate opinions of deputies as a basis for amendment. Later, in between the two sessions of the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly instructs reviewing and submitting agencies, Law Committee, Ministry of Justice and agencies concerned to amend a bill with consideration opinions of deputies for submission to the National Assembly for consideration and approval at subsequent session.

It can be realized that the process of consideration, discussion and approval of a bill by the National Assembly as a whole has been stipulated clearly by current legal documents with two stages: consider and make comment (as a basis for amendment of a bill), and approval upon acquirement and amendment in conformity with general opinions of deputies.

From these stages, the role of the National Assembly, its bodies and deputies in the consistency of a bill has been revealed explicitly. For bills with insecure quality and consistency in view of their overall relation with the legal system, they must be reviewed and amended to be consistent. Consideration and approval of a bill by the National Assembly once again are combined with reviewing process of Ethnic Council and committees of the National Assembly to ensure optimal consistency and conformity of legal documents with reality and with other legal normative documents in the legal system.

6.2. In activities of establishing institutions to ensure consistency of legal system

In order to concretize provisions of the Constitution, Article 2 of the Law on Organization of the National Assembly specifies 14 key missions and powers of the National Assembly, of which several missions and powers are related to the establishment of institutions to ensure consistency of legal system as follows:

“.....

6. Decides organization and activities of the National Assembly, the State President, the Government, People's Court, People's Procuracy and local authorities;

7- Elects, dismisses or removes the State President, Vice State President, the President of the National Assembly, Vice President of the National Assembly and members of the Standing Committee of the National Assembly, the Prime Minister, Chief Justice of People's Supreme Court, President of People's Supreme Procuracy; ratify the proposal of the Prime Minister relating to appointing, removing or dismissing Deputy Prime Minister, Ministers and other members of the Government; approve the proposal of the State President on list of members of National Defense and Security Council; performs the vote of confidence towards positions elected or approved by the National Assembly;

8. Decides to establish and dismiss ministries and ministerial agencies of the Government etc."

These provisions ascertain that the National Assembly is able to establish, merge, and/or disband other government agencies to ensure the most comprehensive and effective establishment of state institutions participating in the legislative process with a view to ensure the consistency of legal system. This can be seen as the National Assembly establishes, merge, and/or disband ministries and/or agencies of state administrative management to ensure a compact state apparatus and rational division of state administrative management. This leads to the guarantee of efficiency in performing the state management function in attachment with areas, issues and laws promulgated to avoid management to be overlapped and conflicted. On the other hand, within its institution, organization and activities, the National Assembly can also establish, dissolve or restructure the functions, duties and rights of the Standing Committee of the National Assembly, Ethnic Council and committees of the National Assembly to ensure the function of "review - supervision - proposal" of the National Assembly agencies, particularly to enhance effectiveness and efficiency of the review of constitution, legitimacy and consistency of legal system.

Besides, the National Assembly can also, through social-political organizations, social organizations and profession social organizations,

call for participation of people in legislative activities to ensure the consistency of legal system. In this regard, current Constitution provides that *“all citizens have the right to participate in State and social management, in discussions of common issues of the country and locals, to make proposals to State agencies, and to vote in a referendum”* (Article 53). The National Assembly’s functions and powers are to *“Decide to hold referendum”* (Item 14 of Article 84); and the Standing Committee of the National Assembly *“organizes referendum at the National Assembly’s decision”* (Item 12 of Article 91).

Concretizing provisions of the Constitution, the Law on promulgation of legal normative documents prescribes the gather of comments to bills, ordinances and draft resolutions (Article 35) as *“During the drafting process of bills, ordinances, resolutions, drafting agencies, organizations have to collect comments of concerned agencies and organizations, and subjects of effect of legal documents; presenting issues that need comments to every subjects concerned, and defining exact addresses to receive comments; publish full draft documents in electronic information pages of the Government or of drafting agencies or organizations for sixty days at minimum for agencies, organizations and individuals to make comments”*. Compared with the stipulations of the 1996 Law on promulgation of legal normative documents, which was amended and supplemented in 2002 (commonly referred as the 1996 Law), the 2008 Law on promulgation of legal normative documents provides more clearly the method of collecting comments but does not mention the “people”. In the 1996 Law, collection of people comments of bills and ordinances is given a separate chapter (Chapter 6), which comprises of 3 articles relating to this issue, including Decision on collection of people comments to bills and ordinances (Article 39); participation in comments to bills and ordinances (Article 40); and acquirement of people comments to amend bills and ordinances (Article 41). According to these, depending on the nature and content of the bill, the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly determine the collection of comments, contents, scope, form and time for collection of people comments to the bill. On that basis, the Standing Committee of the National Assembly directs the collection of comments and acquirement of such comments to amend the bill. Agencies, organizations and deputies who submit the bill will coordinate

with reviewing body to research and acquire comments of people, amend the bill, and report to the Standing Committee of the National Assembly (Article 39, Article 41 of the 1996 Law).

For the collection of people comments to bills and ordinances, Rules of Activities of the Standing Committee of the National Assembly stipulate:

“For bills to be considered and approved in two sessions, the Standing Committee of the National Assembly shall perform the following tasks:

.....

d) Decides to collect comments from people, industries to bills in accordance with features and contents of bills or upon decisions of the National Assembly.

The Standing Committee of the National Assembly decides and announces the contents, scope, format and time of collecting comments from people and industries to bills;

e) Offers suggestions on the acquirement of comments from deputies, industries to bills; adopts explanatory reports on the acquirement and amendment of draft bills for submission to the National Assembly examination and adoption in second session” (Article13) ” .

Therefore, with regulations of collecting comments from people to bills, the National Assembly, and the Standing Committee of the National Assembly in particular has an active role to determine contents of bills brought forward for comments from people, format and time for comments, instructing the organization of collection of comments from people so as to amend bills; to offer suggestions on the acquirement of comments to bills, and particularly to adopt explanatory reports on the acquirement and amendment of draft bills by drafting bodies for submission to the National Assembly for examination and adoption.

6.3. For supervision and review activities of the legal normative documents

Law on promulgation of legal normative documents stipulates forms of legal normative documents to be consistent with contents of promulgating powers, with certain orders of legal validity. At the same time, it stipulates

constitution, legitimacy and consistency of legal normative document system.

According to provisions of the Law on promulgation of documents, the Constitution is the fundamental law of the state with supreme legal validity. Legal normative documents promulgated must comply with the Constitution, securing consistency and orders of legal validity of documents in legal system. Legal normative documents promulgated by lower government agencies must be consistent with those of higher government agencies. Any legal normative document, which is contrary to the Constitution and legal documents of the higher government agencies, must be abrogated or suspended by competent government agencies⁷.

In order to ensure consistency of legal system, the Law on promulgation of legal normative documents provides that legal normative documents must be supervised and reviewed by competent government agencies. Within the scope of its duties and rights, competent government agencies and inspection institutions of legal normative documents are responsible for detecting and settling any incorrect document.⁸ Inspection and review of legal normative documents are performed to detect incorrect or out of date contents and timely suspend its execution, amend, cancel or abrogates a part of or entire document and, at the same time, to suggest competent institutions to define obligations of any office or individual releasing such incorrect documents.⁹.

Subsequently, Law on supervision activities of the National Assembly concretely provides the rights of the National Assembly and its agencies in supervising legal normative documents so as to ensure consistency of legal system. This Law stipulates concretely supervision power and settlement methods of the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly, Committees of the National Assembly and Deputy Delegations of the National Assembly in examining legal normative documents promulgated by competent government agencies and subjects that are contrary to Constitution, laws, resolutions of the National Assembly, ordinances and resolutions of the Standing Committee

⁷ Article 2, Law on promulgation of legal normative documents 2008

⁸ Article 87, Law on promulgation of legal normative documents 2008

⁹ Article 87, Law on promulgation of legal normative documents 2008

of the National Assembly¹⁰. Examination and review of constitutional and legitimate documents include the following contents: (i) examines the conformity with the Constitution, laws, resolutions of the National Assembly and legal normative documents of higher competent authorities; (ii) examines if forms of the documents are suitable with their contents; and (iii) examines whether contents of legal documents are conformable to authorities of the issuing institution; (iv) examines the consistency between the existing legal normative documents with new legal normative documents issued by the same authority.¹¹

Thus, according to current regulations, examination of legal normative documents is one of important activities of the National Assembly and its agencies, Deputy delegations of the National Assembly, and Deputies. Through supervision of legal normative documents, the National Assembly and its agencies, and deputies detect incorrect documents to timely suspend its execution, amend, cancel or abrogate all or part of such legal normative document, ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system. Also through this activity, the National Assembly and its agencies, and deputies detect ambiguous and incomprehensive stipulations and application as a basis to abrogate, amend and supplement legal documents promulgated by the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly in more appropriate manner.

7. Reality of activities the national assembly in ensuring consistency of legal system

7.1. For legislative activities

Advantages

Firstly, the National Assembly and its bodies helped the National Assembly examine and review, and adopt a great number of legal documents, resolutions meeting demands of life with increasing quality. It is noteworthy that during the last term of the 11th National Assembly, it adopted 84 laws and codes, 15 resolutions containing legal norms; the

¹⁰ Articles 10, 15, 20, 27, 30, 37 and 41 of the Law on supervision of the National Assembly in 2003

¹¹ Article 88, Law on promulgation of legal normative documents

Standing Committee of the National Assembly considered and adopted 31 ordinances¹², increasing the quantity of legal documents adopted remarkably higher than previous terms.

Secondly, in addition to legislative activities, supervision activities including supervision of promulgation of legal normative documents are an important issue. Supervision of legal normative documents carried out by the Government, the Prime Minister, Ministries and ministerial agencies, People's Supreme Procuracy and People's Supreme Court have made significant changes towards increased quality, effectiveness, and efficiency. Through supervision activities, the Government, People's Supreme Court, and People's Supreme Procuracy timely amended and adjusted unsuitable legal documents.

Thirdly, legislative process has made several progresses so as to ensure consistency of legal system, including:

First, revision of the Law on promulgation of legal normative documents to stipulates clearly the role of the National Assembly and its agencies in ensuring consistency of legal system including an amendment of Article 34a of the Law on amendment and supplementation of some articles of the 2002 Law on promulgation of legal normative documents regulating the role of the Law Committee in review to ensure constitution, legitimacy and consistency of legal system of bills and ordinances. Followings are amendments, stipulations of review and adoption of bills in two stages, including: examination of basic contents and controversial issues of bills; and examination to adopt the entire bill upon acquirement, amendment. The obvious separation of these two stages (unlike the previous Law on promulgation of legal normative documents, which vaguely stipulates as follows "Depending on the nature and contents of the bill, the National Assembly may examine the bills at one or more of its sessions"¹³), enable the preparation of bills to be more thoughtful, planned, and submitting agencies are more proactive. Simultaneously, it strengthens harmony of examination, review and comments among subjects of legislative process.

¹² Summary record of the Eleventh National Assembly – Eleventh Session - *Working report of the Eleventh National Assembly (2002 – 2007)*

¹³ Article 45, Law on promulgation of the legal normative documents in 1996

Second, committees of the National Assembly have shown their roles in performing their powers to propose and chair the drafting of bills. For the first time, two drafts of Law on electronic transactions and Law on prevention of family violence have been made by the Committee on Science, Technology and Environment and the Committee on Social Affairs, and have been submitted to the National Assembly for promulgation.

Third, with the application of new legislative techniques, that is the omnibus to timely meet the demands of life, saving time, simple but still maintain quality and consistency of promulgated legal normative documents. This technique has been applied for the first time in the adoption of the Law on amendment and supplementation of some articles of the Law on value added tax and the Law on special consumption at the 8th Session of the 11th National Assembly on November 29th 2005.

Disadvantages

Firstly, in fact, there are some inconsistencies in provisions about legislative process of the National Assembly and the implementation of these provisions. This can be seen in two following prominent examples:

(i) The organization of full-time deputies meeting is for deputies to discuss bills before it is presented at the Plenary Session of the National Assembly. Although this meeting was organized for the first time before the third Session of the 11th National Assembly, in fact, it has not been stipulated by the Law on promulgation of legal normative documents as a stage of legislative process. Meanwhile, the Rules of Activities of the Standing Committee of the National Assembly provided that it is a necessary stage through a set of rules specifying duties and rights of the Standing Committee of the National Assembly to “organizes the full-time deputies meeting to discuss, comment bills, and to request Deputy delegations to organize such meeting for deputies to discuss and comment bills in their locals”¹⁴ Thus, the issue of organizing full-time deputies meeting, at present, remains inconsistency in stipulations of current laws.

¹⁴ Section b, Item 2, Article 13 Rules of Activities of the Standing Committee of the National Assembly – promulgated and enclosed with Resolution No. 26/2004/QH11 dated June 15th 2004 of the Eleventh National Assembly.

(ii) The way to organize discussion of bills in two meeting halls¹⁵ has divided deputies into two groups, based on the choice of sessions of interest by deputies. To some extents, this certainly has impact on the principles of collective work and majority-rule of the National Assembly. The National Assembly is the supreme representative of the people with supreme state power, and is the only one with legislative power. Therefore, for each legal document, resolutions of the National Assembly need to mobilize collective participation of all deputies so as to uphold consistency in legal guidelines and policies as well as in systematic and consistent issues of legal documents.

Secondly, the legislative policy of bills and ordinances are ambiguous, leading to the overlapping, lack of consistency and comprehensiveness of legal provisions. This is shown in following cases:

(i) Many legal documents lack of limitation and scope of adjustment. For example, although we initially expected to promulgate a general law to govern the promulgation of legal documents of all government agencies, regardless of central government or local government, there were two laws promulgated such as the 1996 Law on promulgation of legal normative documents (which was amended and supplemented in 2002) and 2004 Law on promulgation of legal normative documents of the People's Council and People's Committee to govern the promulgation of legal normative documents in two levels of central government and local government. This led to the overlapping of some contents of these two laws. In terms of their general content, these two laws are identical, but the 2004 Law concretizes, supplements, and repeats some contents of the 1996 Law. Moreover, the structure of articles is not consistent to ensure harmony of forms and structural consistence in order of chapters, clauses... By chance this made "consistent and harmonious principles of legal system being violated"¹⁶. For this reason, an author once said,

¹⁵ Recently, some sessions of the National Assembly to examine and comment on bills for the first time, the session was held in two locations (two meeting halls). Each location was attended by the certain quantity of deputies. Each deputy is allowed to present at one of the two locations. This is to shorten the session period in view of increasing number of bills submitted to the National Assembly.

¹⁶ Prof. Dr. Nguyen Cuu Viet, 'One or two laws?', *Legislation Study Magazine* Issue 24 in 2007.

“Reiteration of the Law on promulgation of legal normative documents of People’s Council and People’s Committee and the Law on promulgation of legal normative documents is too much to be necessary.... It makes people feel that the Law on promulgation of legal normative documents of People’s Council and People’s Committee is to specify the Law on promulgation of legal normative documents for People’s Council and People’s Committee.”¹⁷.

(ii) As for “redundancy of legal regulations in specialized legal documents whereas already prescribed in general legal documents”¹⁸. At present, a phenomenon is that legal documents and ordinances repeat contents that already prescribed in other legal documents and ordinances. It is most easily seen in laws on organization of the State. These laws always repeats provisions of the Constitution, including Law on organization of the National Assembly, Law on organization of the Government, Law on organization of the People’s Court, Law on organization of the People’s Procuracy.

It can be seen that an important factor ensuring consistency of legal system is the accurate settlement of relationship between general law and specialized law. In principle, general laws prescribe general issues, and specialized provides private and specific issues. Reiteration of provisions, which have been mentioned in general laws leads to redundant stipulations in specialized laws, making provisions of our legal system become increasingly redundant

Another important factor is not only the redundancy of unnecessary provisions but, in reality, the redundancy of provisions between general laws and specialized laws results in different legal consequences, creating difficulty for application of these laws in practice. Typical example of this case is that the 2005 Law on Commerce; the 2005 Maritime Code, and the 2005 Civil Code have stipulated different provisions for the same issue that is the application of foreign law to international judicial relationships.

¹⁷ Dr. Nguyen Minh Doan, ‘Quality and enhancing quality in legislative activities in Vietnam today’, *Legislation Study Magazine*, issue 13 in 2006

¹⁸ MA Nguyen Ba Chien, ‘Review to improve legal system: the issue of redundancy of legal regulations’, *Legislation Study Magazine Issue 24* in 2007

The 2005 Law on Commerce (Item 2, Article 5) and the Maritime Code (Item 3, Article 4) stipulated that foreign law is applicable *if that law is not contrary to principles of Vietnamese Laws*. Meanwhile, the Civil Code (Item 3, Articles 759 and 776) prescribed that foreign law is applicable *if its application or consequences of application is not contrary to basic principles of Vietnamese Law*. It is necessary to notice that all of these laws had been promulgated at the same time on June 14th 2005, at the seventh Session of the 11th National Assembly. This indicated that more focus needed on ensuring general comprehensiveness of legal system of Vietnam in many aspects and stages from drafting, verifying, and reviewing to examining, adopting and promulgation of laws.

Thirdly, the law making program has not been paid proper attention, law making plan is far from reality, frequently changed and failed to meet the demand of quality legal documents and ordinances to govern various social relationships in life. This has been indicated in Working Report of the 11th National Assembly: “In some cases, the legislative process fails to attach, reflect accurate demands of life, and has low predictive capacity, infeasible and unsuitable with reality, leading to the difficult application of laws and ordinances, and requiring several amendments, supplements. In many cases, amendments and supplements are required after a period of promulgation”. It is worth noticing that, among laws passed, the number of laws required amendment and supplement takes a relatively high percentage (of more than 40%), of which, economic laws accounted for a higher level (approximately 58% of total bills of this proportion”¹⁹ due to promptly structural change in the economy.

Fourthly, several difficulties remain in bill reviewing activities that need to be further improved such as: unavailability of criteria as the basis for assignment of reviewing agency; unspecified regulations for reviewing coordination, particularly the role of presiding committee and coordinative committees in reviewing bills and ordinances; unspecified validity of committee review reports of bills and ordinances in legal documents. This issue had been pointed out in summary report of activities of the Law Committee of the 11th National Assembly as provisions of current laws on

¹⁹ Summary record of the 11th National Assembly – Eleventh Session - *Working Report of the 11th National Assembly (2002 – 2007)*

method, formalities and mechanism for the Law Committee [as well as for the Ethnic Council and other committees of the National Assembly] to implements their duties of ensuring constitutional, legitimate and consistent bills prior to submission are insufficient, unspecified, and without clear division of duties and rights of committee as a whole and of presiding members of committee. The collaboration between committees to organize and perform these duties such as call for participation, amendment of bills of the committees is inconsistent: in some cases. Those who have been invited to reviewing meetings were absented in many cases... This made “the performance of duties to ensure constitution, legitimacy and consistency of legal system of bills and ordinances become ineffective with shortcomings remains”²⁰.

7.2. For law interpretation activities

Advantages

According to the Constitution, the Standing Committee of the National Assembly is responsible for interpreting the Constitution, law and ordinances (Article 91, Constitution in 1992). Recently, the Standing Committee of the National Assembly has issued two Resolutions for implementation of this function, including the Resolution No.1053/2006/NQ-UBTVQH11 dated 10 November 2006 on interpretation of Item 6, Article 19 of the Law on State Audit and the Resolution No.746/2005/NQ-UBTVQH11 dated 28 January 2005 on interpretation of Item c Paragraph 2, Article 241 of the Law on Commerce. The promulgation of these Resolutions created consistent understanding about some contents of legal documents and ordinances, and limited inconsistency during the application of the law.

Shortcomings

It is the matter of fact that although several efforts have been made, there are still limitations exist in the function of interpreting law of the Standing Committee of the National Assembly. Interpretation activity has been initially performed with small quantity and under unspecified procedures and formalities.

²⁰ Report No. 2010/UBPL11 dated 29 November 2006 of the Law Committee on works of the Law Committee of the 11th National Assembly.

Meanwhile, as analyzed above, actual demands for interpretation of Constitution, laws and ordinances documents are high. The most recent example that gained public interest is the understanding of the scope where enterprises can apply majority vote of 51% so as to adopt decisions of the Shareholders General meeting in the Resolution No.71/2006/QH11 of the National Assembly ratifying the Protocol on accession to the Agreement on establishment of the World Trade Organization (WTO) of Vietnam²¹. Since this content is not obviously specified in the Resolution, some opinions said that the scope of application is only for enterprises with foreign investment. On the contrary, some another opinions said that it is applicable for domestic enterprises. Obviously the law interpretation activity of the Standing Committee of the National Assembly has not satisfied social demands in way to understand the legal system, and to ensure consistent application of law in reality

7.3. For institutional establishment activities ensuring consistency of the legal system

Advantages

Although many independent institutions have not been established to ensure consistency of legal system such as: Constitutional Court or Committee of Reform Law, provisions for participation of the Law Committee in review activities of all bills and ordinances in terms of constitution, legitimacy and consistency of legal documents in legal systemhave enabled the review and supervision activities to ensure quality and consistency of the legal documents, ordinances and resolutions promulgated by the National Assembly and Standing Committee of the National Assembly. In fact, in its 11th National Assembly, with limited time and human resource, the Law Committee had been active to coordinate with Ethnic Council, committees of the National Assembly to review and amend many bills, ordinances and resolutions. The number of bills, ordinances and resolutions reviewed by the Law Committee were 27 bills, 14 ordinances, 10 draft resolutions, accounting for more than one-third

²¹ See: Phan Huy Hong, Nguyen Thai Phuc, 'Relationship between WTO commitments with Enterprise Law and the Resolution No. 71/2006/QH11', *Legislative Study Magazine*, Issue 6 (122), 5/2008.

of total legal documents and ordinances promulgated by the National Assembly and Standing Committee of the National Assembly recently²².

Disadvantages

At present, there is no effective institution available to ensure supremacy of the Constitution, or in other words, to ensure the conformity of legal documents and resolutions of the National Assembly, and ordinances and resolutions of the Standing Committee of the National Assembly with the Constitution. The National Assembly, as the supreme state power, the supreme representative for people, has one of the most fundamental functions that is to supervise entire activities of the State to safeguard the Constitution and Law. Nevertheless, “there is unavailability of a supervising mechanism of the National Assembly itself to ensure its constitutional, accurate, and sufficient activities”²³. Meanwhile, the National Assembly as well as other institutions within the State apparatus is an entity and, therefore, their organization and activities possesses certain mistakes.

7.4. For examination and review activities of legal documents

Advantages

Since the 11th National Assembly, supervision activity on promulgation of legal normative documents has been strengthened. Particularly, in 2005, for the first time the Standing Committee of the National Assembly conducted a special supervision on promulgation of legal normative documents, and the National Assembly had issued a Resolution on supervising results of legal normative documents of the Government, the Prime Minister, Ministries and ministerial agencies, People’s Supreme Court and People’s Supreme Procuracy²⁴. Through this performance, the National Assembly and its agencies, and deputies requested issuing entities to timely amend and supplement inadequate documents or timely

²² Report No. 2010/UBPL11 dated 28 November 2006 of the Law Committee on works during the 11th National Assembly.

²³ Prof. PhD. Tran Ngoc Duong, ‘Discussing functions, rights and duties of the constitutional judicial in Vietnam’, *Legislation Study Magazine* Issue 10 in 2007

²⁴ Resolution No. 55/2005/QH11 dated November 29th 2005 of the National Assembly

promulgate guiding documents for execution of laws, ordinances and resolutions, and to be further careful in promulgating guiding documents; and, at the same time, proposed solutions to promote promulgation of legal normative documents conformable to laws with high quality so as to enhance the quality of legislative process, and putting laws into life.

Disadvantages

Limits remain in supervision of promulgation of legal normative documents, in process of examination and decision to abrogate all or part of any document found contradictory with the Constitution, laws and resolutions of the National Assembly, ordinances and resolutions of the Standing Committee of the National Assembly. Unavailability of a contact point, an agency with independent structure to implement in-depth review (supervision) of the legal documents to abrogate incorrect documents by itself or makes recommendation to the National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly for so doing. By specifying, on the large scale, entities that have authority to remove wrong documents makes them ineffective due to lack of the governing body, responsible agency with professionalism to be in charge of inspecting legal normative documents promulgated by competent entities.

The present actual situation of legislative activities is that “despite remarkable changes, there are still provisions in some laws and ordinances that should have been detailed but have been made principle resulting in a requirement of guiding documents for execution. Meanwhile, promulgation of many guiding documents to implement laws and ordinances has been delayed, inconsistent, and even overlapping”²⁵. Therefore, the question is whether “the supreme supervision power over entire activities of the State” of the National Assembly as prescribed in Article 83, the 1992 Constitution, apart from “supervising legal normative documents of the President, the Standing Committee of the National Assembly, the Government, the Prime Minister, People’s Supreme Court and People’s Supreme Procuracy to explore signs of contradictions with the Constitution, laws, and resolutions of the National Assembly” (Article 7, the 2003 Law on supervision activity of the National Assembly) as a supervision of promulgation of legal normative documents of competent

²⁵ Working report of the 11th National Assembly

entities, would imply supervision, requirement of such entities to promulgate guiding documents to implement laws, ordinances and resolutions of the National Assembly or not? It is because of the situation of “basic law”, “frame law”; “basic ordinance”, “frame ordinance”, in order to secure consistency of format, contents, and understanding and application of those “frame” documents, it is necessary to promulgate guiding documents for execution so as to secure a single understanding, united application of unspecified articles. In general, however, legal normative documents regulating promulgation and supervision of promulgation of legal normative documents have not specified this right as the content for the National Assembly to supervise and consider activities of the government agencies. If entities with the authority to promulgate guiding documents to implement “frame law”, “frame ordinance” choose not to do so, it obviously causes inconsistency in content of regulations of “frame law”, and “frame ordinance”. Meanwhile, it is the matter of fact that “promulgation of the guiding documents to implement legal documents are very slow, not fully complying legal regulations of process, procedures, time and even incorrect in detailed contents”²⁶.

8. Reasons for the limitation of the role of the national assembly in ensuring consistency of legal system

8.1. Irrational conception of the role of the National Assembly in legislative activities

In the state apparatus of Viet Nam, the National Assembly is acknowledged as the only body that has the right to make constitution and legislation. This provision has been made in 1959 Constitutions (Article 44), 1980 Constitution (Article 82) and 1992 Constitution (Article 83). This provision fully complies with the principle that law must be legislated by a people elected representative and responsible to people²⁷.

²⁶ PhD. Nguyen Minh Doan, ‘Quality and enhancing quality in law making activity in Vietnam today, *Legislation Study Magazine*, Issue 13 in 2006.

²⁷ See: Tran Ngoc Duong, Ngo Duc Manh, ‘*Setting up the organization model, operation method of the National Assembly and the Government of the Socialist State of Law, of the people, by the people and for the people in our country*’ (Research topic KX.04.04, 2005), p. 28.

However, the provision of the National Assembly as the only body to make constitution and laws has been rigid understood as legislative power is solely of the National Assembly. There are opinions that said in order to perform the role as the sole legislative body, the National Assembly must be active in performing all stages of legislative activity from setting up a program of making laws and ordinances to directly drafting and adopt legal and ordinance documents. In discussions about legislative activities of the 11th National Assembly, a Deputy suggested: “The National Assembly should reduce assignments to presiding agencies to draft bills of their relevant industries, and pay attention to the promotion of the role of agencies of the National Assembly.”²⁸. More recently, during comment process on Law on promulgation of legal normative documents, a member of the Law Committee proposed a plan for having a single agency to promulgate legal normative documents, together with obviously division of functions of government agencies as “the Executive is only responsible for application and execution of Law....Legislation is sole power of the National Assembly”²⁹.

This was shared by some researchers that the National Assembly should focus further on setting up and determining the program of making laws and ordinances.... It is necessary to establish proper structures of the National Assembly as drafting committee and reviewing committee to directly draft and review bills, avoid assigning many agencies or organizations to draft bills as present³⁰.

In fact, legislative activities have indicated efforts made to perform the above. Recently, some committees of the National Assembly have been proactive to directly draft legal documents to submit to the National

²⁸ Recorded minute by Mrs. Tran Thi Hoa Ry, deputy of Bac Lieu province to the Session of 23 March 2007, (Computer Centre - National Assembly Office, 2007).

²⁹ See Pham Thuy, ‘The legal normative document – Who are you’, *The People’s representative*, No. December 31st 2007.

³⁰ See: Bui Xuan Duc, ‘For position and role of the National Assembly in renovated power structure of the State’ within National Assembly Office, Seminar Summary Record: *Establishment, development process and the role of the National Assembly during Doi Moi*, (National Assembly Office, Hanoi, 2001), p. 316

Assembly for consideration and approval³¹. Some institutions to serve the goal of making the National Assembly proactive in drafting and amending bills and ordinance have also been established.³²

Furthermore, during its examination to amend the Law on promulgation of legal normative documents in 2002, the National Assembly has decided: during examination and adoption at the period of the National Assembly, after bills have been submitted to the National Assembly in the first period of examination by the Government or other drafting agencies, those bills are regarded as of jurisdiction of the National Assembly to examine and amend, under instruction of the Standing Committee of the National Assembly. The drafting agencies have little opportunity to further explain at the plenary sessions of the National Assembly about legal policies of their initial drafts³³.

Consequence of such understanding of the role of the National Assembly as the sole body with legislative power is that some drafting agencies are not “willing” to draft legal documents “assigned” in accordance with the annual and the term’s program of making laws and ordinance³⁴. In many cases, some ministries of the Government have been assigned to draft legal documents and have been doing so carelessly, relying on amendment and comment of the National Assembly so as to finalize their draft at reviewing stage of the National Assembly. Even at

³¹ The National Assembly have adopted two law documents which are directly edited by Committees of the National Assembly as: Law on Electronic transactions of the Scientific and Technology Committee and Law on Preventing Family Law of the Committee for Social Affairs

³² At the beginning of the Eleventh National Assembly, the Standing Committee of the National Assembly have established three specialized agencies, composed of Legislative Working Committee was established in 2003, helping the Standing Committee of the National Assembly, Ethnic Council and Committees of the National Assembly in setting up law (Resolution No.369/2003/NQ-UBTVQH11 dated March 17th 2003).

³³ *Law on promulgation of legal normative documents.*

³⁴ In order to implement the Program of making laws and ordinances, every year the Standing Committee of the National Assembly often carries out the resolution so as to assign drafting bills to entities deserve the right to submit law and ordinance documents for the National Assembly’s examination and adoption

discussion meeting to conclude the 11th National Assembly in March 2007, there were ideas of the Government that the National Assembly must be more active in drafting laws instead of placing a burden of legislation on the Government's shoulder so that the Government can concentrate on operating, executing state policies³⁵. Therefore, quality of drafting is a big shortcoming for legislative activities of the National Assembly in general. During discussion in the National Assembly, there have been ideas that said drafting commissions have not fulfilled their responsibilities. As a member of the National Assembly, Nguyen Thi Sau said: "the drafting commissions have not fulfilled their role as those primarily responsible for the quality and progress of the drafting"³⁶. This pushes agencies of the National Assembly towards further participate in the drafting of bills. A member of the Committee on Science, Technology and Environment of the 11th National Assembly said that there was a bill, which has been prepared so roughly that, during the committee's review process, amendment has been made to 70% of the draft "³⁷.

Rough preparation during the drafting led to the fact that the drafting fails to comply with basic drafting principles resulting in many inconsistent provisions of bills and ordinances with one another and with provisions of current laws. The most obvious case is that, according to the principle of drafting as prescribed in Article 9 of the Law on promulgation of legal normative documents 2008, at times of promulgating legal normative documents, promulgating agency has to specify within such documents list of articles, chapters and items as well as legal documents, which have been issued by said agency but are contrary to provisions of the latest legal normative documents. However, in fact, many laws and ordinances promulgated recently have failed to comply with this principle. This

³⁵ Further see: Hoang Minh Hieu, 'Who drafts law and legislative motive story', Saigon Economic Times.

³⁶ Set of discussed summary suggestions at the meeting-hall, the session of 23 November 2005 on situation of legal normative documents of the Government, People's Supreme Court, People's Supreme Procuracy.

³⁷ Speech by Mr. Nghiem Vu Khai, a member of the National Assembly, regarding draft Law on Protection of Environment at a Debate on impact assessment of the Vietnam - US Trade Agreement to the organization and activities of the National Assembly, (Center for Information, Library and Research, 6/2006).

is the reason why some provisions of law, which are inconsistent with some provisions of the latest version of legal documents, are not timely amended and supplemented. For example, amendment and supplements for the Law on organization of the National Assembly led to the change of names of committees of the National Assembly. However, as the Law on amendment and supplement of some articles of the Law on organization of the National Assembly was adopted, some laws and ordinances still maintain old names of these committees³⁸.

It is also the concept of the National Assembly as the sole body to have legislative power that internal institutions of the National Assembly have been designed so as to be responsible for a majority of legislative affairs such as law interpretation, supervision of promulgation of legal normative documents. At present, according to the 1992 Constitution, law interpretation falls into jurisdiction of the Standing Committee of the National Assembly (Section 3, Article 91 of the 1992 Constitution). The National Assembly has also been provided to have the power to supervise the promulgation of legal normative documents of the State President, the Government, People's Supreme Court and People's Supreme Procuracy (Article 84 of the 1992 Constitution, Article 7 of Law on supervision activities of the National Assembly).

The law interpretation and supervision of legal normative document are significant activities in ensuring consistency of legal system, being supportive for reviewing activities of bills and ordinances of Ethnic Council, committees of the National Assembly prior to approval of bills and ordinances. If reviewing activities may control consistency of legal system as a "pre review" mechanism, law interpretation and supervision of legal normative documents have the nature of "post review" after bills and ordinances have been adopted. For instance, the interpretation of Article 19 of the Law on State Audit has clarified the concept "Decision, directions" of this legal document, ensuring consistency of understanding of this law and other laws. Furthermore, supervision of promulgation of legal normative documents has found many promulgated legal normative documents inconsistent with those promulgated by higher agencies³⁹.

³⁸ For instance, Law on State Budget, Law on State Audit.

³⁹ According to results of subject supervision of the National Assembly in 2005 on promulgation of legal normative documents, at least 22 legal normative documents indicated contrary to

However, these activities usually are technical contents with the nature of legal activities and performed within legal procedures. Meanwhile, the National Assembly and its agencies are political, operating within political process, and it is difficult for them to implement these functions. First of all, the demand to interpret law as well as to detect documents inconsistent with previously issued documents has risen during execution, application of these documents in reality⁴⁰. Moreover, the National Assembly, as the agency with collective working mechanism and limited working hours, finds it difficult to undertake these jobs, particularly the supervision of legal normative documents. “Given hundreds of decrees, circulars and guidance promulgated every month, the National Assembly is unable to supervise every minor detail of the making of legal documents⁴¹.”

In fact, the National Assembly and its agencies also operate their functions with limit. As of today, the Standing Committee of the National Assembly has just operated its law interpretation power twice⁴². As for supervision of legal normative documents, the National Assembly has performed once in 2005. Commenting on this activity, the National Assembly has seriously admitted: “The Ethnic Council, the Standing Committee of the National Assembly, and deputies have not made proper attention to the supervision of legal normative documents of their own areas” leading to the situation where “some documents have unspecified contents, and inconsistent with provisions of laws, ordinances and resolutions, or overlapping and contradictory”⁴³.

⁴⁰ See: Nguyen Si Dzong, ‘Some challenges in concepts concerned interpreting law in Vietnam’, *Law Interpretation Seminar*, (National Assembly Office, 2/2008).

⁴¹ See Nguyen Si Dzong, ‘Monitoring of the National Assembly: Identifications and differences in concepts’, Summary records of the seminar on organization of monitoring activity of the National Assembly, (National Assembly Office, Hanoi, 2004), p. 32.

⁴² Section 6, Article 19 of the Law on State Auditing (in 2006) and item c, section 2, Article 241 of the Law on Commerce (in 2005).

⁴³ *Resolution No. 55/2005/QH11* on results of monitoring promulgation of legal normative documents of the Government, Ministry, Ministry-equal agencies, People’s Supreme Court and People’s Supreme Procuracy.

8.2. Irrational legislative process

8.2.1. Lack of effective coordination between stages of legislative process

First of all, the inconsistency in legislative process in general and its outcomes that is the system of legal documents in particular, has its reason as in this country, legislative process in the National Assembly is separated from the common, overall legislative process, which includes the Government, and lack of close and effective coordination between the National Assembly and the Government in legislative process⁴⁴. Whenever the term “legislation” is recalled, people will think of activities of the National Assembly. Therefore, one of the largest limitations in organization of legislative activities during the 11th National Assembly was the division and execution of responsibilities of entities in legislative activities⁴⁵. Over the time, there have been some of the following signs:

On the one hand, adoption process of bills at two sessions seems to “release” submitting agency releases from all responsibilities upon submission of the bill to the National Assembly at the first session. The bill “floats” to agencies of the National Assembly. After the National Assembly has examined and commented at the first meeting, the role of the Government (in the capacity of submitting agency) is ambiguous. This period almost include only assistants of drafting agencies in finalizing the bill (if required by concerned agencies of the National Assembly).

The Legislative Affairs Commission⁴⁶ has many important powers in legislative process⁴⁷. With the power to “chair the collaboration” with

⁴⁴ Pham Tuan Khai, Relationship between the Government and National Assembly in law making, electronic web page of setting up law, www.chinhphu.vn, accessed in February 27th 2008.

⁴⁵ Nguyen Quang Minh, legislative activities of the Eleventh National Assembly, Legislative Study, 11/2006.

⁴⁶ At present, the Legislative Affairs Commission has been dissolved and many of its functions have been transferred to Law Committee of the National Assembly

⁴⁷ Resolution No. 369/2003/NQ-UBTVQH11 in 2003 of the Standing Committee of the National Assembly

reviewing agencies, submitting agencies, the Commission is able to play a very important role in ensuring consistency of legal normative documents in many legislative activities. However, since its legal position as well as its organization and human resource seems to be unable to meet requirements of implementation of these powers, it has difficulty in cooperation with agencies in legislative activities.

Moreover, since the concept of organization of legislative activities has been separated, legislation is developing in an unreasonable legislative process from the program for making laws in the National Assembly, rather than analyzing potential impacts of law on society performed by the governmentalS agencies. From this method of organization, we still bring many unqualified laws to the National Assembly. One of its indicators is inconsistency of the law.

8.2.2. Lack of common orientation in developing a program of making laws and ordinances

According to provision of current laws of the country, a program of making laws and ordinances plays a significant role for legislative process as it is the basis for planning and allocating resources for legislative activities of the National Assembly. Examination and incorporation of a bill into the program of making laws and ordinance is the first step with significance to start the process of drafting, examination, review and adoption of that bill. In this sense, only bills that have been incorporated into the program of making laws and ordinances will be examined and adopted by the National Assembly.

Nevertheless, inconsistent contents of bills and ordinances originated from mistakes in the setting and implementing of the program of making laws and ordinances; the setting of law making program also creates inconsistency in the system of legal normative documents. This is because the setting of a program of making laws and ordinances is always based on separate proposals of ministries, not on obviously oriented scientific basics. That explains why, in fact, the entities that have the right to propose bills have been trying to put names of bills into law making program to meet the deadline of the program without oriented documents and attached explanations for its own bills. The summary reports of the 10th National Assembly remarked: “Some agencies submitting bills with attention

to the legislative requirements of their industries [rather than] without fully summarizing realities as a set of information for deputies, without considering ability of preparation and execution of bills in reality”⁴⁸. In a discussion about legislative work in the 10th National Assembly, Deputy Vu Manh Kha also remarked: “The program [of making laws, ordinances] is made at will and has not been based on legislative development ability the assigned agency”⁴⁹.

This very reason creates hopes for a huge program of making laws and ordinances without considering the feasibility of the program as well as consistency of bills incorporated into the program. Ministries, industries want to have law and ordinance to manage the areas of their responsibilities but they do not have connection, common orientation during drafting documents that have interaction. Due to the lack of careful review and division of functions in the program setting, contents of some laws and ordinances remain overlapping and even contradictory to each other.⁵⁰ For example, the Law on contract has been inconsistent and separated for a long time in three laws including the 1997 Law on Commerce, the 1989 Ordinance on Economic Contract, and the 1995 Civil Code. This makes the execution difficult. Although there have been several legal documents with provisions relating to the protection of rights of consumers, these provisions are incoherent (sometimes overlapping and contrary to each other), and without systematic connection to govern factors of consumers and their rights. A typical example, which has been discussed recently (before the issuance of Law No. 34/2009/QH12 amending and supplementation of Article 126 of Housing Law and Article 121 of Land Law and Law No. 38/2009/QH12 amending and supplementation of some articles of laws relating to investment for basic construction), is the inconsistency between Housing Law and Land Law in issuance of land use right certificate. The Ministry of Construction proposes to issue “pink”

⁴⁸ The National Assembly Office, Summary Record of Summing up the Tenth National Assembly, (internal circulation only, 2002), p. 5.

⁴⁹ Report of combining discussed ideas at the Meeting hall dated March 20th 2002.

⁵⁰ The National Assembly Office, Renovation and improvement of legislative process of the National Assembly, 2004; Hoang Van Tu, Evaluating quality of present bills and ordinance, Legislative Study, 6/2006.

paper, whereas the Ministry of Resources and Environment proposes to issue “red” paper with certain differences so as to certify land use right of the people. This creates inconsistency among legal norms, and difficulty for people to execute.⁵¹

Moreover, due to the lack of the scientific basis so the priorities order in the program of making laws and ordinances is ambiguous and unconvincing. Summary report of the 10th National Assembly concluded: “examination, selection and making of priorities order of some bills to incorporate into the program are neither reasonable nor realistic”⁵².

This situation leads to the fact that some “frame” law documents are built up to succeed “detail” laws or detail laws with close interaction are examined at different times making inconsistency among these law documents. For instance, it would be difficult for deputies to discuss about regulations of responsibilities of government officials in the Law on public affairs if they are not aware of the drafting orientation of the Law on state compensation⁵³.

8.2.3. Dispersion and lack of connection in drafting activities

Since the program of making laws and ordinances has been adopted, the next job of the Standing Committee of the National Assembly is to assign entities that have the right to submit the bills to start the drafting. Normally, bills and ordinances are drafted by the Government⁵⁴. This is suitable with practice of other legislations in the world as the Government is much closer to matters of life, having understandings of legislative demands of life, and also having the best capacity to perform the drafting.

⁵¹ See more: Tuyet Nhung, ‘Unifying pink and red paper:’, *Youth Magazine*, 19/12/2007.

⁵² .The National Assembly Office, *above mentioned* n. 46.

⁵³ By Program of making laws and ordinances of the Twelve National Assembly, the bill on Assignment shall be examined and adopted prior to the bill on State compensation.

⁵⁴ According to statistics, in the Eleventh National Assembly, up to 87.8% of the bills and ordinances drafted by the Government: See: Hoang Minh Hieu, Tran Thi Ninh, *Legislative activities of the National Assembly in the Eleventh National Assembly*, (Center for Information, Library and Research, Study major, 2008)

The drafting process of bills in the Government has always been assigned to ministries and industries with relevant area responsibilities. However, it is worth to say that the drafting process remains segmental and privately although, among the drafting committee, there is the participation of many elements from different agencies. Cooperation among ministries and industries of the government in drafting bills is limited. Many bills contain fields of state management and require participation of many other ministries and industries. However, the reality of making law recently indicates that the ministry in charge of drafting bears full responsibility, the role of relevant agencies is fading, and the role of general coordination of the government for preparation of bills has been unobvious. Therefore, in many cases, legal documents that have interaction have not been connected the drafting, leading to inconsistency in their contents, and the typical example is between Land Law and Housing Law mentioned above.

Moreover, it is the matter of fact that ministries and industries always draft law and ordinance documents in favor of their own interests, making “sensitive” contents relating to interests of different ministries and industries inconsistent with one another. For example, there was an argument between the Ministry of Trade and the Ministry of Culture and Information about “overlapping” space in commercial advertisement of the Law on Commerce (drafted by the Ministry of Trade) and Ordinance of Advertisement (drafted by the Ministry of Culture and Information)⁵⁵.

Meanwhile, the role of the Government in making consistent law policy for bills prepared by the Government has not been paid sufficient attention. The Ministry of Justice is assigned to assess bills and ordinances of the Government, including the content of “conformity of contents of bills and drafts with guidelines and policy of the Party, the constitution, and legislation, and consistency of documents with legal system⁵⁶. However, for many different reasons of which the most outstanding reason is that the Ministry of Justice is in shortage of well-trained assessing officials in relevant fields of the bill, making its review activities slow, unable

⁵⁵ Able to refer to: Hong Thoan, ‘Electronic advertisement ... hanging in the air’, *Vietnam Economic Times*, dated September 28th 2006.

⁵⁶ Article 36, Law on promulgation of legal normative documents 2008.

to perform their full “power” to ensure consistency of legal system⁵⁷. Furthermore, the Government, in the capacity of a group of ministers, has not given sufficient time to examine law policies in bills and ordinances drafted by itself. At present, the Governmental sessions frequently held in one or two days a month and examination of policies of bills takes a small part of total huge amount of issues that the Government has to discuss at every session. For this reason, even the contents of policy of bills are not agreed by ministers. In some cases, ministers offered different suggestions, and even argued with each other about different opinions of bills. For those who have been following sessions of the National Assembly may be unable to forget the severe argument between the Ministry of Resources and Environment and the Ministry of Construction in respect of the right to issue “pink” and “red” book as the National Assembly discussed about the Land bill, or conflicts between the Ministry of Education and Training and the Ministry of Labor, War Invalids and Social Affairs about what ministry has the right to be the state management body on vocational education as the National Assembly discussed about Bill on Vocational Education⁵⁸.

⁵⁷ See Minh Ly, ‘Assessment of legal documents: Ministry of Justice does not indicates its full “power”’, *Life and Law*, Thursday, December 27th 2007.

⁵⁸ See Yen Khanh, ‘Private - Common’, *Representative of the People*, dated February 13th 2008.

Box 1: Drafting process and inconsistency of the Housing Law

In order to implement the Program of making laws and ordinances of the Eleventh National Assembly in March 2004, the Minister of Construction has established a Drafting committee for Housing Law with the task to organize and chair the research, fact-finding, and collection of documents for the draft Housing Law; establish and directly instruct the Drafting Team for Housing Law comprised of experts of the Ministry of Construction as well as of representatives of other ministries and industries in the Drafting Committee. After a year of drafting, the draft Housing Law was submitted to the 7 Session of the Eleventh National Assembly and had been adopted at 8th Session, the Eleventh National Assembly in 2005.

The Housing Law is considered as an important law with many articles covering :sensitive” management areas of social life such as land, planning-urban architecture, and real estate etc. However, during drafting process, this Law was not formally published to collect people comments. The drafting process indicates loosen connection between relevant ministries. The proof of this is that at the session of the Standing Committee of the National Assembly to comment on this law, representatives of the Ministry of Resources and Environment held different opinions against the Ministry of Construction in respect of issuance of housing ownership certificate.

Results showed that, as of today, the Housing Law is one of the laws with many inconsistencies with other laws and ordinances. For instance, inconsistency between the Housing Land and the Land Law in respect of issuance of land use right certificate, between the Housing Law and the Civil Code in respect of the time for transfer of the ownership right, between the Housing Law and the Law on Real estate business in respect of the time of deposit.

Another consequence of segmentation and the lack of connection between ministries and industries in drafting activities is that the concept of a bill is frequently considered as of a single ministry and industry. For instance, Education Law is of the Ministry of Education and Training,

Housing Law is of the Ministry of Construction etc. If these agencies do not submit their requests for amendment and supplement of these laws, the National Assembly would be unable to amend and supplement the provisions of these laws. Therefore, as the National Assembly examines and adopts a bill and detects a contradiction and inconsistency with other law documents, it can not directly amend concerned documents⁵⁹. This is a reason why inconsistent provisions of current laws remain in comparison with newly promulgated ones. The most obvious point of this issue is the provisions of settling administrative violations. Whereas a series of documents such as Competition Law, Law on Enterprise Bankruptcy, Law on Cooperatives, Law on Security, and Law on Intellectual Property etc, have new provisions to settle administrative violations of new entities, the Ordinance of Settlement of administrative violations has not been amended respectively⁶⁰.

Finally, another reality with not less serious impact on the consistency of legal documents is the drafting without united technique among ministries and industries. In present mechanism, the drafting of a bill is usually assigned to Drafting groups, which is mostly composed of specialists of the legislative divisions of ministries and industries responsible for drafting the law. The process of drafting bills and ordinances has not been performed in a standard model leading to inconsistency in the way to express legal provisions between different documents drafted by different ministries and industries⁶¹.

8.2.4. Review and amendment methods for the bills being in lack of generalization

Activities of the Ethnic Council and Committees of the National Assembly with limitation may lessen the role of ensuring consistency of legal document system. Particularly, reviewing activities is likely “treating

⁵⁹ Although current law does not hinder this – see following analyses

⁶⁰ See Statement No.01/Ttr-CP dated January 18th 2008 of the Government on Ordinance bill on amendment and supplementation of some articles of the Ordinance of dealing with administrative violation.

⁶¹ See: National Assembly Office, *Advancing and improving technics of law and ordinance documents*, (Scientific topic at ministry level, 2003).

somebody with indulgence”⁶². At the second session of the Eleventh National Assembly, MP Nguyen Hong Son notified that law making division is not well prepared while reviewing division is indulgent to waste time discussing two bills”⁶³. Also in this session, MP Nguyen Tien Dinh straightly said: “Many laws are contradictory such as Land Law and Housing Law. This indicated that law making process is closed, a ministry pays attention to its law while critical agency (Reviewing Committee) does not check with others”. Meanwhile, this should be a key stage to reject unsatisfied documents.

Another reason for which agencies of the National Assembly may miss contradictory documents and stipulations is ineffective cooperation among them. According to current stipulations, for bills and ordinances related to different fields, one committee will be responsible for organizing joint sessions to perform the reviewing assigned⁶⁴. However, due to current unclear stipulations for organizing joint sessions, it has participation of only one member of concerning Committee (even a staff of a supporting department) speaking with personal views. These statements are not considered as those of the Ethnic Council or of reviewing coordination committee, even cursoriness and careless studies⁶⁵. This insufficient combination limits the role of concerned committees in checking and detecting inconsistency between bills, ordinances considered for approval and stipulations responsible.

Meanwhile, due to unclear organization method of National Assembly’s committees, bills are reviewed by a few committees while other committees join the legislative process as reviewing partners. In

⁶² “Having regard for, easy to get along with” is frequently used words by Mr. Vu Duc Khien, former Chairman of the Eleventh Law Committee, within his articles and at seminars of review activities of the Ethnology Council and Committees of the National Assembly.

⁶³ VietNamNet, November 16th 2007, “The Deputies propose law making process”.

⁶⁴ Article 44, Law on promulgation of legal normative documents 2008.

⁶⁵ See more: Phan Trung Ly, ‘Coordination relationship between agencies of the National Assembly in legislative activities’, *Summary record of seminar of regulation and combination of activities of agencies of the National Assembly*, (National Assembly Office, Hanoi, 2005).

the 11th National Assembly in particular, most bills were assigned to the Law Committee (36.6%), the Committee on Economics and Budgetary Affairs (29.4%), the Committee on Social Affairs (16.9%), and the Committee on Science, Technology and Environment (16%)⁶⁶. This caused incomprehensiveness to the reviewing process and limitation to works of consistency review and inspection.

8.2.5. The Law Committee has not fulfilled its duty to ensure consistency of legal system

Reviewing activities to ensure consistency of bills and ordinances of the Law Committee has not been effective. Current law stipulates that the Law Committee is responsible for “ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system for the bills and ordinances before submitting to the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly for approval”⁶⁷. This means the Law Committee is responsible for participating in reviewing and examining consistency of all bills and ordinances, including those of other committees’ responsibilities, before submitting to the National Assembly and Standing Committee of the National Assembly for consideration and approval⁶⁸. This grave work requires the assigned agency to invest knowledge and time.

However, it is difficult for the Law Committee to operate this function due to improper working method. Dr. Nguyen Dinh Loc, former Minister of Justice, a Member of the National Assembly of the Eleventh National Assembly even made remark on “almost not being implemented in fact”⁶⁹. Participation of the Law Committee, particularly in preliminary reviewing stage, is not regular and lack of team intelligence. In order to participate together with the Ethnic Council and other committees in ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system of bills and

⁶⁶ By: Center for TT-TV-NCKH, Committees of the National Assembly in the field of economy, finance and budget: *Experiences of countries and suggestions for Vietnam*, (Study and comparison report, 2007).

⁶⁷ Article 27, Law on organization of the National Assembly

⁶⁸ See Article 46, Law on promulgation of legal normative documents 2008

⁶⁹ Speeches at the seminar: *Working process and procedures of the National Council and Committees of the National Assembly in legislative activities*, June 2007.

ordinances before submitting to the National Assembly, and the Standing Committee of the National Assembly for approval, there is normally only one representative of the Standing Board of a committee or even an official, expert of a supporting department of the Committee, assigned to participate in review. Reviewing opinion of the Law Committee on constitution, legitimacy and consistency of legal system of bills and ordinances has not been formally indicated in writing.

Moreover, the Law Committee is not in the capacity as a key agency but participating with other agencies (participates in review, edit). Obviously, such provision is not indicating decisive role of the Law Committee relating to constitution, legitimacy and consistency of legal system⁷⁰. Meanwhile, other by law documents do not have any provisions about the participation of the Law Committee (e.g. if participates in a review session, how opinions of the Law Committee are presented, and whether their comments are presented in review report of the reviewing agency etc).

Therefore, in fact, the Law Committee still “lose their grip” of some documents promulgated without authority (e.g. some provisions should have been laid down in detail in law but they have been assigned to the Government or ministry to release ...). The content of some bills and ordinances are still overlapped and contrary to each other⁷¹.

8.2.6. Irrational organization of sessions

Organization method of the plenary sessions of the National Assembly contains potentials affecting consistency of legal system. The present sessions are discussing about bills in two steps but the second discussion will be used to discuss issues that have been touched previously.⁷² This

⁷⁰ Dang Van Chien, “The role of the Law Committee in ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system”, Legislation Study, 1/2008.

⁷¹ See more: Dang Van Chien, ‘Ensuring constitution, legitimacy and consistency of legal system’, *Representative of People*, 7th edition, February 18th 2008.

⁷² National Assembly Office, “Renovating and improving the legislative process in two steps and amending Law on promulgation of legal normative documents”, study topic, 2007.

overlapping may affect the consistency in a way that if an inconsistency remains in the first discussion, it is hard to detect in the second one.

Besides, many deputies discuss about an issue with view of their professionalism whereas the consistency of the system requires a more general vision and argument. For instance, at the 2nd session of the 10th National Assembly in November 2007, few minutes before the vote to adopt or to veto a legislative program, many deputies offered suggestions to examine some laws. The person in charge of investment suggested supplementing the Law on Public Investment, while the person who has frequent contact with farmers suggested to supplement the Law on Farmers. Other deputies asked for “the need” to amend and supplement the Law on Construction, Law on Tender, Law on Medical examination and treatment, Law on Association, and Law on Trade Union.

8.2.7 Public and expert comment process on bills remains formalistic

As many have argued, at present, we do not have an effective mechanism to mobilize comments of scientists, managers as well as of experienced experts in every field of state management, of social organizations, enterprises, and of people; the organization of collection of comment was formalistic and ineffective⁷³. The procedures for collection of comments of people to bills and ordinances have been general making this activity formalistic. Specifically, present law documents have not specified methods of collecting comments as formal or informal, validity of either method, time to collect comments, scope and content of collecting comments as well as the subject of collection of comments etc. Therefore, the most common way at present is that deputy delegations of the National Assembly hold a conference to collect opinions to bills. The participants are mainly leaders of local departments, whereas normal workers almost have little chance to participate. Meanwhile, the collection of comments through mass public agencies has not attracted attention of all levels of society. The time to organize the collection of comments is too short prior the session of the National Assembly, content of policies and evaluation of policy impacts are not clarified make it difficult to gain comments.

⁷³ National Assembly Office, “Improving mechanism allowing participation of people in law making and execution”, scientific study theme, 2005.

More particularly, according to current laws, the role of individual members of the National Assembly in consultation with constituents is not properly dignified. The activity of meeting constituents in general and collecting their comments in particular has been too dependent on the working program of the deputy delegation of the National Assembly⁷⁴.

For Committees of the National Assembly, organization mechanism of the hearings to listen to opinions of experts as well as of subjects of legal effect has not been paid sufficient attention to be more frequently. Particularly, some committees have never held any hearings to listen to comments of experts

For the process which is “closed” to some extent, legislative activities have been narrowed and unable to receive many critical ideas of people and of professionals to “filter” unreasonable and inconsistent provisions with legal system⁷⁵. Moreover, since law makers do not have visions broad enough to cover conflicting interests leading to contradictions of provisions that the example of land has revealed.

8.3. The NA capacity gaps

8.3.1. Capacity and capacity gaps assessment

Capacity is defined as “the ability of individuals, institutions, and societies to perform functions, solve problems, and set and achieve objectives in a sustainable manner”⁷⁶. Based on this definition, legislative capacity of NA and its members refers to the ability of members/

⁷⁴ See more: Hoang Van Tu, ‘Improving process of collecting suggestions of draft legal normative documents’, *Representative of the people* and Le Thi Thieu Hoa, “*Some theoretical and realistic problems of participation of people in law making activities nowadays*”, MA thesis in 2006..

⁷⁵ See Nguyen Duc Lam, ‘Reporting at the Committee: studying ability to apply in Vietnam’, *Seminar on process and formalities of working of the Ethnic Council and Committees of the National Assembly in legislation activity*, (Center for Information, Library and Research, June 2007): (It is said that reporting activity of the National Assembly “filters” unnecessary bills. We emphasized further that these activities are also effective in “filtering” unsuitable and inconsistent legal regulations with legal system)

⁷⁶ UNDP, “UNDP Capacity Assessment Practice Note”, 2006, p.5.

institutions of the NA in choosing the best option to accomplish the law-making function. Particularly, the NA must make laws that can be applied in the real situations, as well as promote development. The legislative capacity within this study is refined in ensuring the consistency of the legal system in “a sustainable manner”. That capacity is assessed through the outcomes of examination, consideration, debate, and passing of laws submitted to the NA.

In order to find out whether the NA and its members properly implement the law-making function and to ensure the consistency, it is necessary to carry out capacity assessment. The capacity assessment shall base on the systematic analysis of the existing capacities and compare with required capacities in the medium and long terms. The outcome of the capacity assessment shall draw out capacity assets and the necessary means to adjust and strengthen the required capacities, which facilitate strategy and plan for capacity development. The assessment shall be carried out on the three dimensions: (i) The Legal Framework including the Constitution, Laws, Internal Rules; (ii) the Institutional (Organizational) Framework, involving the organization of the NA, its Committees, Provincial Delegations of Members, and the ONA; and (iii) the Individual Capacity of MPs in law-making.

In terms of the legal framework, there exist many provisions on the NA and MPs in general and on the law-making process in particular that have effects to the consistency of the law. The relevant legal framework has been analyzed in Section Six above. Regarding institutional constraints, they have been considered in the Section on the law-making process. This subsection, therefore, will enquire into questions of what capacity gaps of individual legislators that limit their role in ensuring the consistency.

8.3.2. Individual Gaps of Deputies

In any country, MPs’ job requires special skills such as understanding policies behind a bill; discussion and debate on a bill; etc. Those skills may be gained in a working environment; they can also be transferred from more experienced colleagues; and they are trained through training programs. On the other hand, skills come from the job of the MPs, which requires MPs to grasp legislative nuances.

MPs in Viet Nam, like in other countries, begin, and continue in their careers by winning elections, not through mastering training programs or by passing qualifying exams. The job of members of the NA is becoming more difficult. Constituent needs and demands are growing; representation, lawmaking, and oversight responsibilities are expanding. In the meantime, at the 12th National Assembly (2007-2011), more than two thirds of the Deputies are newly elected, and more than 70% of them remain on a part-time basis, most of them are holding government positions concurrently. This situation leads the NA to a risk of “capacity drain”⁷⁷. Most MPs come to NA not knowing just how or what they can or should do there, and they learn on the job. Meanwhile specialized training courses have just begun recently. As a result, in many cases, MPs are not confident in voting for a law under different pressures.

Lack of time and experience is, however, not the only constraints facing the NA and its Deputies. To astutely master the array of policy issues spearheaded by the accelerated legislative calendar, Deputies will require practices and procedures to better solicit the interests and concerns of the public, the views of experts with regard to specific subjects and support at the constituency level.

8.3.3. Insufficient Support Staff

In the above mentioned example of the NA’s discussion on the legislative agenda, every one said about the necessity of a particular law, but no body made persuasive arguments. This is understandable situation since huge resources of staff, finance, and information are required that an individual Deputy cannot afford. In the meantime the NA is unable to provide those resources. For example, a lack of information makes Deputies’ decision making in many cases irrational or dependent on others’ opinions. Many Deputies have to vote on an important issue while “being blind of information”⁷⁸. As Deputies ironically say, this is a situation of “voting without knowing”.

⁷⁷ Nguyen Si Dzong, “Some thoughts on percentages”, The Youth Weekly Magazine, 10/6/2007.

⁷⁸ Record of proceedings on March 21, 2007.

Recognizing a key role of supporting resources such as experts, information, etc for the decision making, a Deputy says that every Deputy should have their own staff. This is because in many cases when considering specific issues, Deputies do not have adequate expertise to analyze them⁷⁹. As a result, Deputy emphasizes that, “Deputies need more than any one the support in considering and deciding legal issues since Deputies, including me, cannot understand every single legal issue”.

In short, for being capable to adequately decide on a broad matter like consistency of the law, it is necessary to provide sufficient information to Deputies, as well as support by high profile experts.

8.4. Inadequate legislative techniques

Shortcomings of legislative techniques are another reason for inconsistency of laws in Vietnam.

8.4.1. Excessive generality of laws

Firstly, the laws are usually too general making them policy statements rather than legislation. During the third session of full-time Deputies of the 11th Legislature on February 2004, while discussing the amended Bill on Protection, Care, and Education of Children, Deputies emphasized the necessity to avoid the generality of the Law. Due to the excessive generality, drafters of other laws relating to the primary law could interpret the meaning of the primary law into laws that they have to draft in different ways.

The reason for the generality, in our opinion, should be found in the extreme ambition of the law-maker to regulate various issues in a limited frame of a law. Since there exist a number of problems that one particular law is incapable to resolve, that ambition accordingly leads to the making of a beautiful policy document instead of a law with concrete legislative options. Being capable to resolve all problems by concrete legislative solutions, the law-maker has no option rather than include general policy statements into the law.

⁷⁹ Tung Anh, “Deputy’s Blog “Quoc Xua Nay: to Launch!!!”, <http://www.lanhdao.net> 17/7/2007.

8.4.2. Incomparability of techniques with principles

Secondly, in a number of cases legislative drafting moves away from widely accepted principles⁸⁰. One of such principles is that the individual has a right to do any things that are not prohibited by law, but the official is allowed to do only those things that are expressly provided in laws. Theoretically, it is necessary in private law to replace provisions dealing with citizens' rights by provisions prohibiting them to do concrete actions, but citizens can do every thing beyond that prohibition. Conversely, the public law must list restricted rights of public officials; and they are not allowed to go beyond those rights.

However, drafting laws in Vietnam does not always follow this principle. It can often be found in many laws a provision like this: "... and other rights and duties provided by the law". This way of drafting aims to covering all possible future situations that drafters cannot foresee at the moment of writing laws. Nonetheless, such a provision generates uncertainty for citizens because they do not know what "other rights and duties" are, while the regulation bodies tend to add rights to the administration and to impose duties to citizens. As a result, such kind of drafting may create the limitation of individual rights that controversial to the Constitution. In other cases, it can also provide rights that are in conflict with rights provided in other laws.

8.4.3. Insufficient standardization

Thirdly, insufficient compliance with standardization of formal elements such as titles of an act, chapter, sections; language; structure; style, and so on can generate disorder within an act as well as in the whole system⁸¹.

Legal documents must in principle have the same structure, the unified terminology, format, and language. The standardization is an integrated element of laws and comes from the necessity of the consistency. Non-compliance with the standards breaks the consistency of the legal system and causes difficulties in applying laws.

⁸⁰ See Hoang Van Tu, note 56.

⁸¹ Ibid.

8.4.4. Non-compliance with drafting rules

Despite some achievements, the application of drafting rules such as citation, exemption, etc. suffers from a number of shortcomings. Take citation as an example. Drafting laws does not follow many citation rules, namely: the requirement of clarifying an exact legal provision, but not referring to the whole document; not referring to a lower the hierarchy of legal documents; consistency of the regulated in both referring and referred documents, and so on. The non-compliance with citation standards can generate inconsistency in a particular law as well as the whole legal system.

Another practice that contains a risk of inconsistency to legal documents is a kind of drafting like “All previously enacted legal documents that are in conflict with the provision of this law/ordinance are subjects to the abandonment”. This kind of provision has general characteristic and falls into three categories. According to the first version, other legal documents that are in conflict with this document are null and void. This version does not provide an exhausted list of null documents. The second version declares other documents that are controversial to a document regulating a particular area null and void. Under the third version, international treaties have priority to the domestic law in case of collision, but it does not clarify whether they are retroactive or future treaties.

In many legal documents there has not been identified exemption; or there has not been clear distinction between various kinds of exemptions such as exemption to an aspect in a provision, exemption to a subsection, and exemption to an article, and so on.

Unclear wording can also cause different interpretations of the law. For example, the word “usually” is used in many legal documents. In the Vietnamese legal literature issues relating to legal language has not still been studied in a proper way.

9. Enhancing the role of the na in ensuring consistency

9.1. Re-conceptualizing the legislative role and competency of the NA

It is adequate in the Vietnamese context to provide in the Constitution that the NA is the only body empowered with the constitution and law making powers. However, this power should be interpreted in the sense that the NA is the only one who has the final decision making power, i.e. voting for bills. The role of the NA is implemented in this final most important stage of whether passing a law or not⁸².

In order to make laws that are consistent with the reality, it is crucial to distinguish the role of the NA and that of the Government in the law-making process. The Government should properly design legislative policies, and the NA should strictly review those policies. On the one hand, the Government has a very important role in ensuring the consistence of the law because the Government can identify problems that need legal interference, the limit of that interference of policies, as well as interpret policies into concrete legal rules. The executive, through its daily implementation of the law, more than any institution can detect those policy areas where the inconsistency exists or potentially can occur. Moreover, the Government has huge resources to draft more appropriate laws. Consequently, to ensure the consistency of the law, it is important to look for solutions to improve the quality of drafting laws and to enhance the role of the Government in this early stage.

On the other hand, strengthening oversight role of the NA sought to be one of key solutions. As a representative body, the NA is empowered to scrutinize the Government's activities and to hold the Government accountable. The scrutiny by the NA will impose requirements and generate motives for the Government to continuously develop and improve legal documents for the better functioning⁸³. It can be said that the oversight by the NA has imposed accountability and generated motivation for the

⁸² See more in Nguyen Quoc Thang, "A breakthrough in enhancing legislative capacity", the People's Deputy Daily, 21/02/2008.

⁸³ See more in Hoang Minh Hieu, Who draft law and legislative motivation. Sai Gon Economic Times.

Government to ensure the consistency of the legal documents drafted by the Government itself.

As mentioned above, there is misunderstanding of the role of the NA in law-making. The NA in its nature is a collective body that makes decisions by majority. Accordingly the NA can effectively perform those tasks that are not in conflict with its nature. Therefore, it is irrational to require the NA to accomplish tasks such as legal interpretation and ex-post review of legal documents. The NA can only carry out oversight in the forms of compliment, critique, and non-confidence based on majority and accountability principles.

However, since legal interpretation and ex-post review of legal documents have very important role in ensuring the consistency, it is worthy to think of the establishment of an institution that is able to carry out them. There has been suggestion, for example, to set up the Constitutional Court⁸⁴. The NA with its decision making power can play a key role in establishing such body.

9.2. Improving the legislative process

The decision making process must be unified; otherwise the country would not have a standardized process. The unity of power is expressed in the point that both the legislative and the executive need to face the same problems and the same priorities of the country. If there is a process where the Government identifies and designs policies, the NA finalizes those policies and approves them as laws considering the interests of different social groups, then this process need to be coherent. The Government bodies, particularly drafting bodies shall provide the NA's Committees, Deputies with all necessary documents in time.

9.2.1. Improving Law making agenda setting

The practice of legislative agenda setting by the NA shows several shortcomings. Legislative agendas do not show the most urgent problems that need the legislative intervention. They do not follow priorities

⁸⁴ See: Law Reform Strategy and Judiciary Reform Strategy to 2010 of the Politburo. See also The Legislative Affairs Body, *Constitution Protection Mechanism*, Judiciary Publishing House, Hanoi, 2006.

identified by appropriate criteria. As a result the agendas cannot ensure consistency in the law-making process.

Based on the re-conceptualization of the roles of the NA and Government, it is necessary to assign more independence to the Government in its setting up own legislative agenda. As a body responsible for the governance, the Government should have priority right in setting the law-making agenda to adequately response to changes. There is a suggestion to give the Government authority to receive, consider, and assess every single law initiative before setting up the legislative agenda⁸⁵. Based on legislative initiatives, the Government will design the entire legislative agenda for the submission to the NA. The rationale for this suggestion is that the Government currently is drafting over 90% of laws and ordinances; it consolidates expertise and experience of drafting laws.

Another suggestion is to change the way of developing the legislative agenda for assuring the consistency of the law. Under this suggestion, legislative initiatives of the Ministries should clarify at the early stage the main policies to avoid overlapping and collision between laws and ordinances developed by different ministries. It also is crucial to arrange appropriate timing for the enactment of legal documents.

Information exchange between the NA Committees and the Government ministries can enhance the quality of laws. Institutional legislative memory of the NA would be value lessons for legislative activities, including drafting groups of the Government. Conversely, the Government's information would support the NA and its Committees in examining, discussing, and deciding consistent laws.

9.2.2. Enhancing the role of policy formulation

As a policy making body, the Government has all necessary conditions and must carefully conduct policy analysis before and during drafting laws and ordinances. The policy analysis will help the drafting groups to avoid inconsistency in draft laws and ordinances with current and future legal documents. Policy analysis includes the following elements: detection

⁸⁵ Nguyen Thi Kim Thoa, Submission to the Draft Law on Laws, website on the pubic consultation for draft laws and ordinances, <http://duthaonline.quochoi.vn> .

of problems that require legislative interference; identification of causes of those problems; development of policies that can resolve the reasons; analysis of costs against benefits of policy options⁸⁶; and identification of whether proposed solutions are in conflict with the current legal system, i.e. assurance of the consistency of the law. One of benefits of the Regulation Impact Assessment (RIA) initiated by the OECD is to link and unify various objectives of different policies so that to ensure comprehensiveness of the policy⁸⁷.

⁸⁶ Nguyen Si Dzung, “Low quality of laws comes from the lack of policy analysis”, Interview to the People Deputies Daily, 09/01/2008.

⁸⁷ Nguyen Dinh Cung, “RIA and Guillotine in the process of institutional reform: International practice and implication for Vietnam”, Workshop Institutional Reform and the Role of the Legislature, the ONA, 01/2008.

Box 2: Development of the 2005 Enterprise Law and the Unified Law on Investment: Lessons Learned²⁴⁹

- 1) Good quality, inheritance of the 1999 Enterprise Law;
- 2) Expansion of the right to business activities to other types of enterprises, including those with foreign capitals: establishment of business registration for enterprises with foreign capitals; creation of level playing field;
- 3) Simplification and stronger decentralization of licensing procedures; improvement of investment preference regime.

This has been the result of an effective law making process in which

- 1) The PM gave broad key policies for drafting groups to develop laws;
- 2) RIA has been applied;
- 3) The public has been consulted on the key policy issues;
- 4) The two laws have been developed in a close linkage so that the consistency has been assured;
- 5) Drafting of sub-legislation has been concurrently carried out with the drafting of the Laws;
- 6) Related Laws have been reviewed so that to adjust them upon the enactment of the two Laws.

Following⁸⁸ the policy analysis with proposed policy options, Ministries must submit them to the Government as a unified body for its consideration and approval. This is a very important stage which has extremely significant role in assuring the consistency of the legal system, because it reduces a risk of the Ministries submitting controversial policies contained in drafted by them laws. The Government should put on the

⁸⁸ Pham Chi Lan, Drafting laws to meet the WTO obligations: Lessons learned in developing the 2005 Enterprise Law and Law on Investment, Workshop “the Vietnam’s WTO accession commitments and Legislative activities of the NA”, 9/2007.

table policy issues such as public interests; society consensus; priorities, etc⁸⁹. It is therefore necessary to allocate a longer timeframe for legislative policy consideration by the Government instead of a small piece of 2-3 day monthly session of the Government.

The drafting stage begins only after the Government has really reached agreement on policies issues. This requirement aims at reducing a risk of starting again from scratch when the Government does not have to change legislative policies during drafting process.

9.2.3. Drafting stage: establishing an independent drafting body

Drafting laws sought to be a very specific job requiring specific skills. As a commentator notes, since law is dealing with behavior, it is necessary to correctly understand human behavior to find out relevant tools to deal with it⁹⁰. In this sense the drafting laws is a kind of science that need to be specialized training. For this reason there is a demand for the establishment of an independent drafting body consisting of trained drafters specialized in interpreting policies into laws. A centralized drafting body would be able to detect inconsistent contents in legal documents.

From this perspective, there are two main approaches in the world⁹¹. Under the first approach, all ministries are authorized with the power of writing laws within their area of regulation. According to the second approach, for example, in Canada, UK, and Australia, a specialized division within the Ministry of Justice is responsible for drafting laws in accordance with the established standards.

The concentration of drafting laws in a specialized body aims at standardization of legal documents' formats and techniques and saves time for departments to focus on policy development. Although the Ministry of Justice in Vietnam has issued a Manual on drafting legal documents, the inconsistency of legislative techniques is still a commonplace in the legislative activities. A body specialized only on drafting laws can unify

⁸⁹ Nguyen Si Dzong, see note ...

⁹⁰ Nguyen Si Dzong, It is impossible to make laws without learning, Interview to Vietnamnet, 24/5/2005.

⁹¹ OECD, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers: No 18, 1997.

formal drafting requirements and legislative techniques, which contributes to the consistence of the legal system.

Moreover, the establishment of an independent drafting body will provide useful support to Deputies in submitting their own bills. The NA Deputies have a right to submit bills. However, due to the lack of support resources, Deputies are facing huge constraints in implementing this constitution granted right. A drafting body will help Deputies in interpreting their policy proposals into laws.

9.2.4. Strengthening effectiveness in examining draft laws

The examination of Legislative Agenda and every single draft law is a stage where the Law Committee, the Ethnic Minority Council, and other Committees of the NA can play a direct role in assuring the consistence of the law. The practice of examination has identified the two very key issues which need to be reshaped, namely: the scope of examination, and division of responsibilities between the lead Committee and other contributing Committees⁹².

From this perspective, the best practice of other parliaments can offer some valuable lessons in coordinating and cooperating examination of laws between various Committees. There exist three options. The first option is to assign to various Committees particular aspects of issues as the American House of Representatives does. Under the second option like in the Polish Sejm, a joint committee is established for considering a draft law. The third option of the Swedish Riksdag allows Committees to send their comments to a lead Committee. In terms of “big” bill consisting of many issues (omnibus bill), the American Lower House establishes a special committee, for example, during Carter’s term, such kind of committee has been established to examine the Energy Bill. This committee consists of Chairmen of Committees that have legislative functions, and has the power to decide on both policy and procedure issues⁹³.

⁹² Hoang Van Minh, “The Consideration and decision of including draft laws and ordinances into the NA Legislative Agenda”, *Workshop on the renewal of the legislative process*, 2006.

⁹³ The Center for Information, Library, and Research, *Structure and Operation of the Committee System in Some Parliaments*, 2006.

The NA's Committees are currently using the form of joint meetings for examining draft laws and ordinances. However, the practice has shown their ineffectiveness. To enhance collective form of working and the active role of committees, it is appropriate to apply the Swedish approach, i.e. allowing Committees to conduct the separate examination and send the report with their comments and recommendations to the lead Committee.

It is especially important to enhance the role of the Law Committee by forcing the Committee to actively consider and assess the constitutionality, legality, and consistency to the legal system of all draft laws and ordinances⁹⁴. The Committee's opinions must be presented in the form of a report which must be submitted to the NA or the SCNA with other documents attached to the draft. The Law Committee's examination is conducted at the same time with examination by the lead Committee.

Under this option, the Law Committee must submit the examination report with detailed recommendations for dealing with provisions that are in collision with the Constitution and other laws. The Committee examination must be a compulsory stage in the law making process. It is essential to identify mechanism of dealing with draft laws and ordinances that the Law Committee considered as being in conflict with the Constitution and other laws. A procedure should be set up for dealing with a situation when the Law Committee suggests that the bill is inconsistent with the whole legal system.

9.2.5. Improving working procedures of sessions

There are numerous minor improvements of session's procedures that can contribute to the consistency of the legal documents. Deputy Tran Du Lich, for example, suggested that, "each session should consider similar bills so that Deputies can see the systematic feature of laws"⁹⁵. Talking about setting priorities and agenda for each session, the Deputy emphasized the need for the immediate review of controversial laws. The enactment of new laws should be based on the improvement of the

⁹⁴ Dang Van Chien, "the role of the Law Committee in assuring the constitutionality, legality, and consistency of the legal system", *Legislative Studies Journal*, 1/2008.

⁹⁵ Vietnamnet, "Deputies to suggest improvements in the law-making process", 16/11/2007.

economic institutions, which requires the immediate enactment of laws without which current laws cannot create a comprehensive system. We are of the opinion that this is an appropriate suggestion viewed from the consistence perspective.

In addition, the quality of a law, including the consistency, depends of the capacity of the NA. As a survey indicated, 47.9% of respondents answered that it is overloaded for the NA to consider over 10 draft laws per session against 37.3% said no⁹⁶. The result of the survey showed that the workload of the NA at each session exceeds its capacity. This indispensably negatively affects the quality of laws passed by the NA, including their consistency. Perhaps, a logic conclusion is of reduction of the number of laws considered by the NA at sessions.

9.2.6. Renewing operation of the SCNA

The SCNA currently conducts much of the substantive work of the NA. It should move away from this practice due to the excessive workload and limitation of resources, and focus on establishing an adequate legislative Agenda with a comprehensive vision that can reduce risks of inconsistency.

To ensure the consistency of the law, the SCNA should play the bridging role between the Government who is responsible for drafting most of bills and the NA who considers and approves laws. As Deputy Pham Thi Ngoc Loan suggested, the SCNA should cooperate with the Government in developing a long term law making strategy, otherwise laws will always be fragmented⁹⁷.

After the NA passed the Resolution on the legislative agenda, the SCNA will assign tasks, but without detailed determination of timeframe which put the Government in a passive position. The Government will be more aware of the work if the timeframe of a particular draft law is informed at the early stage⁹⁸. The Government needs the schedule to involve the NA committees at the early stage, especially the lead committee.

⁹⁶ The ONA, Report on the survey of the practice of general laws, 2006.

⁹⁷ Vietnamnet, “Deputies to suggest improvements in the law-making process”, 16/11/2007.

⁹⁸ Pham Tuan Khai, The working relationship between the Government and the NA in law-making, www.chinhphu.vn, accessed on 27/2/2008.

Lastly, the SCNA should decrease to the minimum level its enactment of ordinances so that only the NA remains with the power to enact laws. This suggestion has a purpose to simplify the system of legal documents which eases the task of ensuring the consistency of the law. It also comes from the fact that ordinances are made in a less transparent, less democratic manner which causes consistency.

9.2.7. Open procedure for public consultation

According to the Law on laws, the Drafting Body may under the necessity to consult experts. The SCNA can also organize formal public consultation for draft laws and ordinances.

We are of opinion that in the current context the draft laws and ordinances that sought be formally publicly consulted should not be separated from other drafts. The concern should not be the separation of the two groups of drafts, but the establishment of a mechanism allowing all drafts to be publicized for public consultation. Further, the public consultation does not necessarily require the formal publication of drafts in newspapers before inviting public consultation. More flexible means should be applied, in particular through activities of the NA's Committees and MPs. This approach ensures access of all citizens to all draft laws and ordinances so that they can have more chances to detect controversial contents in the drafts.

In terms of examination stage of the Committees, it is appropriate time for the use of committee hearings to link experts with the Committees. As analyzed, this is a kind of effective "filter" to detect inconsistent provisions.

9.3. Enhancing legislative capacity

9.3.1. Strengthening individual capacity of Deputies

The Vietnamese leadership is well aware of the existing capacity gaps and the consequent need for training of Deputies of the NA. It is also recognized that the challenge will grow even more evident during the Twelfth Legislature of the NA, when some 2/3 of the Deputies are new to the job. To cope with the training needs, the training workshops for

MPs have been conducted at the NA since the 90's. Organizers for those activities are Committees of the NA, and the ONA. International donors' projects for strengthening capacity of the NA comprise majority of training components in form of training workshops, study tours, research projects. However, the need for a consolidated training center has become more urgent. In this context, in November 2005, the ONA formally established the Training Center for Elected Representatives (TCER). The TCER is envisaged as a knowledge and coordinating hub, facilitating innovative participative training initiatives for the Deputies of the NA and PPCs.

Capacity enhancement activities shall be planned step by step to focus on individual capacity building of the stakeholders. The above said opinion was based on followings reasons: i) the capacity of the NA could only be enhanced if more individual members are motivated and skillful participate in collective action and ii) as a matter of fact, each new tenure of the NA shall enroll approximately 75% newly Elected Members, hence appropriate training to the individual members is needed to transfer knowledge and skills of the previous tenures to the new one.

In terms of enhancement of legislative capacity, it is should be noted that an individual member of the NA can take part in the lawmaking process at the following stages: submission of bills; review of bills at the committee stage; discussion at the Conference of full-time Deputies⁹⁹; discussion of bills within the Provincial Delegations of Deputies; inclusion of bills into the Agenda; and discussion and voting at the plenary session. Currently deputies quite actively participate in debating at the plenary sessions and can at some extent influence the outcome. However, at all other stages they play just a minor prescribed role, for example to date the NA deputies have never submitted a bill. Especially members pay little focus on the committee stage, while potentially they can block a bill there if they consider it harmful to the interests of the nation and the constituency.

Nevertheless, if the purpose and concept of the NA's lawmaking lies in its roles of limiting the public power and protecting individual rights and interests, the biggest chance for individual MP to change the results of law-making when discussing and voting, especially when pressing on the button. Before the moment of pressing the button, questions arise in their

⁹⁹ This kind of conference was abolished in the XII Legislature.

head such as: how to recognize interests of constituents? How to negotiate interests? How to assess impacts of a bill? Etc. These questions have an effect of unified criteria for MPs to decide on the bill.

For effective participation in lawmaking, members need to acquire many skills. Some of them may be identified as follow: skills for reading and understanding technical and policy details of a draft; skills to assess the consistency of legal documents; skills for policy analysis of a draft law, including regulation impact assessment (RIA); skills to consult the groups impacted by the draft law; skills to discuss draft laws in MP groups and delegations and in Committees; skills to invite expertise input into a draft law; skills to express opinions on draft laws in plenary session; and so on. However, as mentioned above, the purpose and concept of the NA's lawmaking lies in its roles of limiting the public power and protecting individual rights and interests. For this reason, members of the NA need to focus more on consultation skills, policy analysis, and critical thinking skills.

9.3.2. Enhancing capacity of support staff

Support resources of information and expertise are indispensable conditions for the operation of the NA, including the role in ensuring the consistency of the law. This is because in order to assess the consistency, the NA needs diverse and comprehensive information, and assistance from the experts both inside and outside the ONA.

The NA can acquire information from many resources: constituents, support staff in the ONA and provincial MPs Delegation Offices, the Government, experts, researchers, academic institutions, businesses, media, etc. Each source of information has its own strengths and weaknesses. The NA and MPs have an advantage in gathering and making use of strengths of each source.

The information is provided upon the request of MPs, but it also is offered by the ONA. MPs should know their right to request divisions of the ONA to provide information¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Some MPs of the XI Legislature said that they did not know about this right in the first year.

9.4. Developing adequate legislative techniques

Quality of a particular act and the whole legal system depends much on legislative techniques. The following techniques may improve desired quality in general and consistency in particular.

9.4.1. Smart combination of generality and particularity in drafting laws

When assessing laws in Vietnam today, commentators often raise the necessity for laws to be drafted in more details so that after the promulgation they can immediately applied without any sub-legislation¹⁰¹. Other commentators, on the contrary, oppose this position¹⁰². They argue that the reality is continuously changing, that any new situation may arrive. Therefore, laws should only establish a flexible framework so that it can be easily adjusted in case of change.

It is well known that a draftsman from a Civil Law country prefers generality over particularity, and *vice versa* a common law draftsman favors particularity¹⁰³. However, if a common law draftsman wants to deal with a particular situation he will always arrange the provisions as directed at situations of that kind in general; and on the other side the civilian is perfectly aware that if a principle is too general it is more appropriate to philosophy than to legislation¹⁰⁴. Robert. B. Seidman và Ann Seidman, opponents for particularity, have also recognized that law makers have no choice except to build a general framework in the following cases¹⁰⁵: first, a law deals with extremely hard issues; second, a law regulates many groups and behaviors; third, a law deals with very different situations; a law deals with issues that law makers can foresee quick change.

¹⁰¹ Nguyen Thi Hanh, Legislative Studies Journal, 4/2005.

¹⁰² Nguyen Minh Doan, Laws of the NA should not be drafted in details, Legislative Studies Journal, 8/2003.

¹⁰³ Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyesekin, *Drafting Laws for Progress of a Democratic Society*, translated by Luu Tien Dzong, Nguyen Khanh Ngoc, Nguyen Duy Hung, Hanoi, 2002.

¹⁰⁴ J. A.. Clarence Smith, "Legislative Drafting: English and Continental", 1980 *Statute Law Review* 14, p.15.

¹⁰⁵ Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyesekin, *Drafting Laws for Progress of a Democratic Society*, translated by Luu Tien Dzong, Nguyen Khanh Ngoc, Nguyen Duy Hung, Hanoi, 2002.

Therefore, we suggest that Vietnam should choose a flexible approach, a balance between generality and particularity. On the one hand, laws should be detailed at appropriate level. Where the laws cannot be detailed, the legislature should delegate sub-legislation to the executive. However, in that case the sub-legislation must be refined in the frame provided by the laws and must respect individual rights and freedoms. On the other hand, the laws dealing with issues such as rights and duties of citizens, structure and competencies of the State apparatus, foreign policy, ethnic policy, etc. should be provided in a quite broad frame.

In short, to overcome the excessive generality in drafting laws in Vietnam, it is advisable to adequately combine the civilian (French) and common law styles. A general legal framework should be sufficiently wide to cover relevant issues, and should be equipped with concrete provisions to deal with similar particular situations.

9.4.2. Setting up legislative drafting rules

If we think of a bill as an onion, legislative drafting rules should be formulated layer after layer as follow: a bill's formal elements; law's language; structure of a section; and the core substance of a law¹⁰⁶.

Language of a law

A legal document becomes a real tool for citizen only when it is able to regulate a particular relationship between particular persons in a particular situation. Accordingly, legal rules must be clear, exact, and single-meaning.

To avoid unnecessary generality, a single sentence of a legal rule should identify what social actors must do, not allowed to do, and allowed to do. Never use passive voice because it can easily miss actors so bureaucrats like it. Even in case the passive voice identifies actors, it does not clearly show who must do what. For this reason the best option is to use active voice where the actor is subject of the sentence and he/she must do something. Further, a legal sentence regulates behavior of only objects that are capable to act. As an inanimate object, a baby, or an animal do

¹⁰⁶ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, "Assessing Legislation: A Manual for Legislators", Boston, 2003.

not possess civil capacity, they do not fall into the scope of a legal rule. For example, a legal rule is inadequate, if it provides that “when the car is moving, the baby should be fastened”, because the baby cannot be aware of it and cannot do it. Therefore, the rule must provide clearly the adult (maybe the driver) must fasten safety belt for the baby.

The legal sentence must be clear, i.e. must not have multiple meanings, for example, the Vietnamese ship can be interpreted as registered in Vietnam, owned by the Vietnamese citizen, and with the Vietnamese flag. It must not use vague words, for example, “satisfactory”, “rational”, “right”, etc; redundant words; and must not use many words for one notion.

Regarding law’s language, one very important thing is that notwithstanding specialized law’s vocabulary, drafters should write bills in plain language so that an ordinary person can understand them. Often drafters use unnecessarily complicated words, and long, tortuous sentences.

Regarding the law’s language, it is worthy to talk about the language of the Napoleon Civil Code. As commentators praise, the Code is a “masterpiece”, “one of the greatest book of the French literature”, which has been written with a beautiful style and compressed, clear, easy to understand, and easy to remember language¹⁰⁷. This is an interesting notion for Vietnamese drafters.

The structure of a section

In respect of structure of a section, it should constitute a single rule, a prescription of behavior. With very few exceptions, each section of a well –drawn bill commands, prohibits, or permits a social actor to behave as it prescribe¹⁰⁸. It should answer questions of Who? What? When? And Where?

To answer the question “Who” looks for the person whose behavior the section prescribes. The sentence must have subject; if using passive voice, the sentence nevertheless must prescribe a person who “hides” behind it

¹⁰⁷ K. Zweigert & H. Kotz, “Introduction to Comparative Law”, 3d ed., Clarendon Press, 1998.

¹⁰⁸ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, *ibid*.

must do something. For example, the sentence “Violations of traffic rules must be fined” must identify who has a power to fine. Otherwise the rule does still suffer from generality that leads to different meanings.

The question “What” tells the readers of how the sentence commands the person to behave. For the coherence of rules, it is necessary to use verbs, or auxiliary verbs: drafters use “must” or “shall” for a command, “may not” or “shall not” for a prohibition, and “may” for a permission. If the section does not limit the prescription, it applies at all times and under all conditions.

For the questions “Where” and “When”, most sections do specify where and when the command, prohibition or permission goes into effect. A section may limit the behavior prescribed by stating a case, a condition, or an exception.

The substance of a bill

Finally, in relation to the substance of a bill, the following techniques can contribute to the consistency of the legal document to the whole system:

Firstly, a well-written bill should create or change kinds of interrelated institutional sub-systems embodied in the existing legal order. These institutions include: primary role occupants; principal implementing agencies; sanctioning agencies; dispute-settlement agencies; funding agencies; monitoring and evaluation agencies; the agency that makes regulations under the law; and the personnel who keep the corpus of law in order¹⁰⁹. A simple bill, like one prohibiting spitting on the sidewalk, may expressly address only one aspect of one sub-system. When enacted, however, the new law will exist in the context of other laws that provide for the on-going operation of the other seven subsystems. Assuming the other seven subsystems function reasonably well, we can assess a simple bill in terms of its consistency with the entire system. A large and complex bill (for example, a bill creating a new State agency) may incorporate rules affecting all subsystems. In that case, the need for the placement of the bill in a wider system becomes even more urgent.

¹⁰⁹ Robert Seidman, Ann Seidman và Nalin Abeysekere, *ibid*.

Secondly, the comprehensive view of the system of legal documents will help to sort out together similar problems into an area. Then, one should find out general and particular features which may require general or particular regulation¹¹⁰. For example, it is necessary to develop one bill for each civil society organization? Or is it more appropriate to build one general bill for all civil society organizations that addresses the key, important issues for them, such as the status, the relationship between them and the State?

In Vietnam, based on a study conducted by a division of the ONA¹¹¹, the SCNA has enacted a Resolution on legislative technique standardization for laws and ordinances¹¹². The Resolution serves a basis for reviewing legal documents in respect of drafting techniques, such as: unified formal elements; unified rules of amendment; unified structure of a bill and of each section of a bill, etc. In general, the study and the Resolution have numerous similarities with foreign commentators' recommendations. It is now to implement the Resolution.

9.4.3. Omnibus law-making technique

The omnibus law-making technique refers to the amendment of different laws of one area by one law. It requires careful vertical and horizontal examination of laws in a particular area in order to detect controversial, overlapped provisions. As such the technique is relevant for the purpose of securing consistency of the legal system.

Omnibus law-making is a brand new concept in Vietnam though many jurisdictions have used it for their integration into the international economy¹¹³. However, in practice, ensuring the consistency of the legal

¹¹⁰ Nguyen Minh Doan, Laws of the NA should not be drafted in details, *Legislative Studies Journal*, 8/2003.

¹¹¹ The ONA, *Improving drafting techniques for laws and ordinances*, Hanoi, 2003.

¹¹² The SCNA, *The Resolution No 139/2007/UBTVQH11, on the Enactment of the Rule of Drafting Techniques for the NA's Legal Normative Documents*, Hanoi, 2007.

¹¹³ The ONA, *The study report on the legislative implementation of the Vietnam-American BTA*, Hanoi, 2003.

system, the NA has enacted one law to amend several laws. It was the Law to amend the Law on Special Consumption Tax and the Law on Value Added Tax. A number of MPs have suggested of making omnibus law making a formal permanent procedure¹¹⁴. Foreign commentators have also noted that the omnibus law making can fit into the Vietnamese context¹¹⁵. How to apply this technique, however, is another question.

The most important thing is to conduct comprehensive review of related legal documents in horizontal and vertical dimensions. While the horizontal review covers legal documents of the same level, vertical review scans legal documents of a lower level in the hierarchy against those of the higher one. The Government or the legislature uses the results of review to develop a bill to amend all relating laws and sub-law documents. Subsequently, contents of the issue(s) that need to address sought to be the most important determinant of the scope and degree of the amendment.

The newly amended in 2008 Law on laws does provide on this issue. The spirit of the Law also allows concluding that this technique can be applied in the law-making process¹¹⁶. As the highest body in the system of the State power and the only legislative body, the NA has all the authorization to do this. The omnibus law making will meet no barriers in the process of drafting, examination, and debating in the NA. In practice, it is unnecessary to establish new institutions for the implementation of this technique. Thus, it faces almost no obstacles.

However, it is important to define cases when the omnibus law making can be used. This technique cannot replace usual amendment, but sought to be a substitution which diversifies the possibilities of the legislature in responding to changes.

¹¹⁴ Secretariat of Session 2, the XII Legislature, *Minute of MPs' discussions in the Groups of MPs Delegations on the Draft of Legislative Agenda for the XII Legislature (2007 – 2011) and for 2008*, Hanoi, 2007.

¹¹⁵ John Bently, *Comments and Recommendations to the Draft Law on international Treaties*, STAR Vietnam Workshop on “International Treaties and the Role of the Legislature”, Hanoi, 4/2005.

¹¹⁶ Ngo Duc Manh, “Legislative technique: Omnibus Law making”, *Legislative Studies Journal*, 5/2005.

9.4.4. Codification

Codification comes from the ancient time, has become the commonplace in France in the 19th century, then spread over continental countries. Now it is used in both civilian and common law countries, though the methodology varies from country to country¹¹⁷. The codification is considered as a requirement of the Rule of Law which is based on the comprehensive, transparent, easy to understand, and easy to access system of legal documents¹¹⁸. Some embryonic signs of codification have been occurred under the Ly dynasty, having become clearer during the Le and Nguyen dynasties¹¹⁹. Since 1945, there have been some series of review of legal documents. However, the reviews have not been conducted regularly; the time gaps between the series were long; the number of agencies and number of documents were big. Moreover, the assessment of reviews has not been done¹²⁰. This practice has caused several effects one of which is inconsistency of the legal system.

The aim of codification is to re-organise the legislation in order to make its form and content better understandable. In such context, codification will assure the coherence because it consolidates current legal documents in an ordered system that creates convenient access for users. Codification, as carried out in other jurisdictions, gathers, reviews, adjusts, and abolishes controversial or expired norms for the publication

¹¹⁷ See more on the history, concept, and methodology of codification in Rene David, *Major Legal Systems in the World Today*, translated by Nguyen Si Dzung and Nguyen Duc Lam, HCM City Publishing House, 2003; Maria Luisa Murillo, The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification, *Journal of Transitional Law and Policy*, Vol. 11:1.

¹¹⁸ Elizabeth Catta, *Juridical rules of codification and necessary codification skills*, speech at Training Seminar on codification techniques – European experiences (Halong, Vietnam, 20 to 21 June, 2007).

¹¹⁹ Nguyen Dinh Loc, “Maintaining and promoting a thousand year tradition of codification in the context of developing the system of laws today”, Workshop on Codification, Da Lat, 12/2007.

¹²⁰ Dang Van Chien, Introductory report, Workshop on Codification, Da Lat, 12/2007.

of a Grand Volume systematizing legal norms in a particular area¹²¹. In France, for example, codification aims at¹²²:

- Creating a single Code consisting contents of various legal documents in one area;
- Gathering legal norms existing in both laws and sub-laws in a logical linked order;
- Making them transparent, up to date through eliminating unclear, controversial norms;
- Identifying gaps in the legal system and preparing for the law reform.

As a country having been influenced by the French law, the French model of codification can be adapted to the Vietnamese context. Further, this model has advantages such as¹²³: it can save time, efforts, and money in comparison with the development of big codes; it requires less interference from policy making bodies; it is flexible, easy to update and to be adapted to changes.

Codification, as a legislative technique, can improve the consistency of legal system because of its advantages as follow:

- Codification is about consolidating the Law applicable in one area and giving it the shape of an organised system
- The major advantage of codification projects is, among others, better doctrinal coherence
- Codification can ensure the hierarchy of norms, element of a coherent system. Law is not a collection of rules but an organized system of norms; a rule is never alone; it is always connected to others with which it creates a legal system
- In addition, codification projects have brought about a strong measure on national unification around the Law of the country concerned.

¹²¹ Pham Duy Nghia, Some remarks on the Development of the Grand Volume of Vietnamese Law, Workshop on the best practice of codification, 2006.

¹²² Board for Legislative Affairs of the XI Legislature, Report on the results of Study Tour to France and European Commission, 11/2007.

¹²³ Cao Xuan Phong, Some thoughts on codification in Vietnam, Workshop on the best practice of codification, Hanoi, 2006.

However, codification is highly technical matter that requires many efforts, resources, and time. It may last a decade like the French Code of the local government¹²⁴. For this reason many parliaments are not involved too much into codification, but authorize the Government to do it. Subsequently, codification in Vietnam should be considered as a technical issue of experts that does not need the legislature's interference. Once codification has been completed, legislators can delegate the Government or the SCNA to approve it. The responsibility of the NA lies in ensuring codified documents maintain contents approved by the NA.

Lastly, in order to assure the coherence of codification, it is necessary to establish a high profile body like the French High Commission on Codification that is responsible for the whole process of codification. This body may belong to the Government or the SCNA depending on whether what body approves codified documents. The main duties of this body include the planning of codification, facilitating the implementation of codification, coordinating codification activities, and assessing codified documents for the approval by an authorized body.

¹²⁴ Board for Legislative Affairs of the XI Legislature, Report on the results of Study Tour to France and European Commission, 11/2007.

BIBLIOGRAPHY

- Official documents

Law on Legal Normative Documents.

Law on Electronic transactions.

Law on Oversight Activities of the National Assembly.

Law on the State audit.

Law on the State budget.

Law on domestic violence.

Law on the organization of the National Assembly.

Resolution of the SCNA 369/2003/NQ-UBTVQH dated 7/03/2003.

Resolution of the SCNA 053/2006/QH dated 0//2006 on the interpretation of Article 9.6 of the Law on the State audit.

Resolution of the NA 26/2004/QH on the enactment of the Rule of Order of the SCNA

Resolution of the SCNA 39/2007/UBTVQH on the enactment of Rule of Drafting Legal documents of the NA.

Resolution of the NA 55/2005/QH dated 29/2005

Statement of the Government No 01/Ttr-CP dated 8/01/2008 on the Draft Ordinance on Handling administrative violations.

Report of the XI Legislature of the NA on its activities during the term 2002-2007.

Report No 200/UBPL dated on May 28, 2006 of the Law Committee on its activities during the term 2002-2007.

Verbatim Records of sessions of the NA.

Books, Articles

Bently, John, *Comments and Recommendations to the Draft Law on international Treaties*, STAR Vietnam Workshop on “International Treaties and the Role of the Legislature”, Hanoi, 4/2005.

Board for Legislative Affairs of the XI Legislature, *The Constitution Protection Mechanism*, The Judiciary Publishing House, Hanoi, 2006.

Board for Legislative Affairs of the XI Legislature, Report on the results of Study Tour to France and European Commission, 11/2007.

Bui Xuan Duc, “On the role of the NA in the system of the State power”, workshop The establishment, development, and the role of the NA in the renovation process, the ONA, 2004.

Cao Xuan Phong, Some thoughts on codification in Vietnam, Workshop on the best practice of codification, Hanoi, 2006.

Catta, Elizabeth, *Juridical rules of codification and necessary codification skills*, speech at Training Seminar on codification techniques – European experiences (Halong, Vietnam, 20 to 21 June, 2007).

Center for Information, Library, and Research (CILR), Improving the two step legislative process and the amendment of the Law on laws, research series, 2007.

CILR, Parliamentary Committees in the field of economy, finance, and budget: International practice and recommendation for Vietnam, Research report, 2007.

CILR, Structure, Organization, and Operation of parliamentary committees, Research series, 2006.

Dang Van Chien, Introductory report, Workshop on Codification, Da Lat, 12/2007.

Dang Van Chien, “The role of the Law Committee in assuring the constitutionality, legality, and consistency of the legal system”, *Legislative Studies Journal*, 1/2008.

David, Rene, *Major Legal Systems in the World Today*, translated by Nguyen Si Dzong and Nguyen Duc Lam, HCM City Publishing House, 2003.

Hoang Minh Hieu, Law Drafters and the Motivation of the Legislation, *the Saigon Time Weekly*, 2007.

Hoang Minh Hieu, Tran Thi Ninh, *Legislative Activities of the NA in the XI Legislature*, research series, 2008.

Hoang Van Minh, “The Consideration and decision of including draft laws and ordinances into the NA Legislative Agenda”, *Workshop on the renewal of the legislative process*, 2006.

Hoang Van Tu, “Assessing the quality of draft laws and ordinances”, *Legislative Studies Journal*, 6/2006.

Hong Thoan, “Electronic advertisement to hang in mid air”, *Vietnam Economy Daily*, 28/9/2006.

Institute for Linguistics, *the Vietnamese Dictionary*, Hanoi, 2000.

Le Thi Thieu Hoa, *Some thoretical and practical issues on the public participation in law making today*, Master thesis, 2006.

Minh Ly, “Assessing legal documents: Ministry of Justice does not make use of powers”, *The Life and the Law*, 27/2/2007.

Murillo, Maria Luisa, The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System: Towards Decodification and Recodification, *Journal of Transitional Law and Policy*, Vol. 11:1.

Ngo Duc Manh, “Legislative technique: Omnibus Law making”, *Legislative Studies Journal*, 5/2005.

Nguyen Ba Chien, “Reviewing to improve the legal system: redundant legal documents”, *Legislative Studies Journal*, 24-2007.

Nguyen Cuu Viet, “One or two laws?”, *Legislative Studies Journal*, 24-2007.

Nguyen Dinh Cung, “RIA and Guillotine in the process of institutional reform: International practice and implication for Vietnam”, Workshop Institutional Reform and the Role of the Legislature, the ONA, 01/2008.

Nguyen Dinh Loc, “Maintaining and promoting a thousand year tradition of codification in the context of developing the system of laws today”, Workshop on Codification, Da Lat, 12/2007.

Nguyen Duc Lam, “Committee Hearings: A study on the implication for Vietnam”, workshop on the Working procedures for the NA’s Committees, 6/2007.

Nguyen Lam, Learning to be an MP, *People Deputies Daily*, 28/5/2007.

Nguyen Minh Doan, Laws of the NA should not be drafted in details, *Legislative Studies Journal*, 8/2003.

Nguyen Minh Doan, “The quality of the law and enhancing the quality of the law today”, *Legislative Studies Journal*, 3/2006.

Nguyen Quang Minh, Legislative Activities of the XI Legislature of the NA, *Legislative Studies Journal*, 11/2006.

Nguyen Quoc Thang, “A breakthrough in enhancing legislative capacity”, the People’s Deputy Daily, 21/02/2008.

Nguyen Si Dzung, Oversight by the NA: Conceptual Similarities and Differences, Workshop on the oversight by the NA, ONA, 2004.

Nguyen Si Dzung, It is impossible for MPs to make laws without learning, Interview to Vietnamnet, 24/5/2005.

Nguyen Si Dzung, “Some thoughts on percentage”, *The Youth Weekly Magazine*, 10/6/2007.

Nguyen Si Dzung, “Low quality of laws comes from the lack of policy analysis”, Interview to the People Deputies Daily, 09/01/2008.

Nguyen Si Dzung, Some Conceptual Challenges relating to legal interpretation in Vietnam, Workshop on legal interpretation, ONA, 2/2008.

Nguyen Thi Hanh, *Legislative Studies Journal*, 4/2005.

Nguyen Thi Kim Thoa, Submission to the Draft Law on Laws, website on the pubic consultation for draft laws and ordinances, <http://duthaoonline.quochoi.vn> .

Nguyen Trung, the NA should learn on the job, *People Deputies Daily*, 27/5/2007.

Nguyen Van Thuan, The reality of ensuring the constitutionality and consistency, Workshop on the constitution protection mechanism, Vinh, 3/2005.

OECD, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers: No 18, 1997.

ONA, Collections of reports on the activities of the NA during the X Legislature, Hanoi, 2002.

ONA, Improving drafting techniques for laws and ordinances, Hanoi, 2003.

ONA, The study report on the legislative implementation of the Vietnam-American BTA, Hanoi, 2003.

ONA, Renewing and Improving the NA's legislative procedure, Hanoi, 2004.

ONA, Improving the mechanism for the public participation in law-making, Hanoi, 2005.

ONA, Survey on "frame laws", Hanoi, 2006.

Pham Chi Lan, Drafting laws to meet the WTO obligations: Lessons learned in developing the 2005 Enterprise Law and Law on Investment, Workshop "the Vietnam's WTO accession commitments and Legislative activities of the NA", 9/2007.

Pham Duy Nghia, Some remarks on the Development of the Grand Volume of Vietnamese Law, Workshop on the best practice of codification, 2006.

Pham Thuy, "What is a legal normative document?", People Deputies Daily, 3/2/2007.

Pham Tuan Khai, The working relationship between the Government and the NA in law-making, www.chinhphu.vn, accessed on 27/2/2008.

Phan Huy Hong, Nguyen Thai Phuc, "The linkage between the WTO commitments, the Enterprise Law, and the Resolution 7/2006/QH", Legislative Studies Journal, 5/2008.

Phan Trung Ly, Cooperation between the NA Committees in law-making, Workshop on cooperation of the NA Committees, ONA, 2005.

Seidman, A., Seidman, R., Abeyesekin, N. *Drafting Laws for Progress of a Democratic Society*, translated by Luu Tien Dzung, Nguyen Khanh Ngoc, Nguyen Duy Hung, Hanoi, 2002.

Seidman, R., Seidman A., Abeysekere A., “Assessing Legislation: A Manual for Legislators”, Boston, 2003.

Smith, J. A.. Clarence, “Legislative Drafting: English and Continental”, 1980 *Statute Law Review* 14, p.15.

Thai Vinh Thang, On common principles of the Vietnamese law in a new era, *Law Journal*, 7/2006.

Tran Ngoc Duong, On the function, tasks, and competencies of the constitutional body in Vietnam, *Legislative Studies Journal*, 9/2007.

Tuyet Nhung, Land registration forms will be unified, *The Youth Daily*, 9/2/2007.

Tung Anh, “A Deputy’s Blog QuocXuaNay to Launch”, <http://www.lanhdao.net> 17/7/2007.

UNDP, “UNDP Capacity Assessment Practice Note”, 2006, p.5.

Vietnamnet, “Deputies to suggest improvements in the law-making process”, 16/11/2007.

Yen Khanh, “Mine and Ours”, *People Deputies Daily*, 3/2/2008.

Zweigert K. & Kotz H., “Introduction to Comparative Law”, 3d ed., Clarendos Press, 1998.

ANNEX

COMPILATION OF MATERIALS AT THE WORKSHOP ON THE ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN IMPROVING THE CONSISTENCY OF THE LEGAL SYSTEM

Workshop conducted in Ha Chi Minh city, 26-27 June 2008

IMPROVING LEGISLATIVE TECHNIQUES TO ENSURE THE UNIFORMITY OF THE LEGAL SYSTEM

NGUYỄN THỊ HẠNH, M.A.

Criminal – Administrative Law Department, Ministry of Justice

A transparent institutional system plays an imperative role in creating a stable and accessible institutional environment, in which trade, investment and competition can develop. The requirement for developing an uniform, clear and easy-to-access legal system is an internal requirement of the law-making process of each country. That requirement has become increasingly essential for Viet Nam when the country has just taken part in WTO playing field and been faced with fierce competition and elimination.

I. CURRENT CONDITION ASSESSMENT AND SHORTCOMING IDENTIFICATION

1. Current condition and Shortcoming 1:

One of the major difficulties facing both Vietnamese and foreign business enterprises is the hard-to-access legal system of Viet Nam. Our current legal system is regarded as instable. The number of enacted legal documents is fairly large but their quality is not high; legal regulations are not uniform and synchronous. Among different documents or even within one document, there remain many contrary or overlapping provisions.

Once enacted, a document usually includes policy changes. This is necessary because when an on-going policy become irrelevant, authority agencies need changes so that the shortcoming is eliminated. The changes in one document, however, may make regulations related to that policy in many documents enacted before become contrary to the new policy/regulation. The matter is how to timely amend or supplement related policies in those document so that the legal system regains uniformity and synchronicity, thus creating favourable conditions not only for those who enforce the law but also for those governed by the document to access and study it.

However, as shown by the law-making practices for the past time, the amendment and supplementation have not been timely. ***A number of documents were only amended to update new policies after many years.*** That has created contradictions in the whole legal system. The system has become hardly transparent and accessible, therefore, those governed by the document, especially business enterprises have been confused when they need to decide on business and production, causing great damages for the enterprises and for the entire economy.

It can be said that such legal system is one of the factors that increases the risks and costs that enterprises have to take, and more broadly distorts market signs, and limits the activeness of the economy, that eventually make the Vietnamese economy less competitive than others.

Against that backdrop, an increased uniformity and transparency of the legal system are an urgent requirement, as a clear, friendly and easy-to-access legal system is an important factor to enhance the competitiveness of enterprises and to attract foreign investment.

2. Current condition and Shortcoming 2:

The current legislative techniques have shown certain shortcomings, including the late elimination of shortcomings existing in legal documents. ***This is because drafting agencies have just now drafted laws on a sigle basis.*** When drafting a document containing provisions contrary to documents enacted before, though the drafting agencies are aware of the fact, the new document is still enacted. Those enacted before would be amended and supplemented later. There is almost no provisions amending or supplementing related documents. In order for those related documents to be amended or supplemented, they need to be put in program, reasons for amendment or supplementation must be explained, drafting agencies must be established, the problems must be checked or appraised, and finally the National Assembly must debate and approve the issue which is supposed to be dealt with before the new document is enacted. That is a waste of time and money. Moreover, emerging social relations are not timely governed, the uniformity and synchronicity between the newly enacted document and the existing legal system are not ensured.

3. Current condition and Shortcoming 3:

Though the right to access legal documents have been significantly improved for the recent years thanks to the quality enhancement of the Official Gazette, there has not been a stable and reliable source of legal documents for the people's reference. Moreover, legal documents are amended too fast without clear information on the amendment. Business enterprises therefore have to bear high cost for searching the documents and be faced with unambiguosness and legal risks as well as are not sure of their legal obligations. Administrative authorities, including ministries are similarly faced with high cost of searching and are not well aware of which and when a legal document remains effective.

The current systemization does not ensure complete legal reliability and safety. The most reliable documents are those printed in Official Gazettes. For the time being, Viet Nam's legal documents are printed in Official Gazettes without an order such as subject order, but according to when they are sent to the Official Gazette Publisher. Legal documents of different issues without interrelations are printed in the same Gazette. As a result, there often are inconsistency, or even contradiction, overlapping, and gaps emerging among different legal documents on the same issue or related issues.

Grouping, reviewing and systemizing legal documents on the basis of 10, 20 or 30 years are a difficult and costly task and may create uncertainty as for a long time, the Government, the National Assembly and the public are not sure of which documents are already enacted and the time they remain effective. Therefore the grouping, reviewing and systemizing need to be carried out again after a number of years or decades. This method of grouping, reviewing and systemizing on the basis of time spans is not easy for reference or quotation as legal documents are not updated on due time.

4. Current condition and Shortcoming 4:

At present, the consolidation of legal documents after they are supplemented or amended has not been officially carried out by drafting or enacting agencies. Some publishers have attempted to consolidate the documents but fail to do so as they do not understand exactly the spirit of

the documents. The unified document serves only for reference or study purposes. Law enforcers or citizens find it difficult to implement the law. It is also difficult to refer to effective regulations, for example those of the Law on Denunciation and Complaint.

II. TECHNICAL LEGISLATIVE SOLUTIONS TO INCREASE THE UNIFORMITY AND SYNCHRONICITY OF THE LEGAL SYSTEM

Against those conditions, some following technical legislative solutions are proposed to increase the uniformity and synchronicity of the legal system:

9.4.5. 1. Solution 1: Increasing the uniformity and transparency of the legal system by means of concurrent amendment of documents contrary to the document being drafted, and applying the technique “one law to amend many other laws – one document to amend many other documents”

In order to eliminate contradiction and overlapping among legal documents, and make the legal system clear, easy to understand, and easy to access; increase the efficiency of the legal system through timely and quickly amending and supplementing documents, thus meeting the practical requirements and saving time and cost for the law-making; the solution to be included in the Law on legal document Promulgation is: When issuing a new document, the issuing agency has to amend, supplement, abrogate or annul contrary titles, articles, clauses and/or points of of the legal documents issued before with the very new document. In case the amendment, supplementation, abrogation or annulment can not be done immediately, the issuing agency needs to make a list of contrary documents, titles, articles, clauses and/or points that it issued before and be responsible for doing all these before the new document takes effect (Article 9).

Under this solution, when the contradiction or overlapping is not too complex¹²⁵ to be dealt with in the new document, it is the responsibility

¹²⁵ To define what is complex, it is necessary to put forth criteria, for example, a document issued, drafted and appraised by only one agency.

of the issuing agency to amend documents that it issued before, which contradict the new one (this also means that there arises the responsibility for the lead drafting agency to propose to the issuing authority new policies or solutions to regulations in existing legal documents contrary to the new one). Only in case the amendment cannot be done immediately due to technical or objective reasons or it is too complicated to do so, it must be done before the new document take effect to ensure the uniformity of the legal system.

In case the new document containing too many issues of different fields contrary to existing documents that can not be immediately amended, the technique “*one law to amend many other laws – one document to amend many other documents*” is proposed. This technique can help enhance the uniformity and synchronicity; increase the legislative efficiency, reduce the cost for state agencies, and reduce the cost and risks for enterprises. However there still exists a time span between when the new law is enacted and when “the law to amend many other laws” is enacted. During that time there remains contradictions in the legal system, so if this technique is applied, interests in the public sector can still be ensured but those in the private sector can not.

The main issue under criticism now is the timing of amendment to ensure the synchronicity of the legal system. At present, the amendment is only made several months or years after the new document is issued. Therefore, the 2008 Law (approved by the National Assembly on June 2nd, 2008) amending and supplementing a number of articles of the Law on the Promulgation of Legal Documents reads: ***in case amendment or supplementation can not be immediately made***, the promulgating agencies must clearly state therein the lists of articles, clauses and/or points as well as legal documents which they have promulgated and now become contrary to the provisions of the new legal documents; and amend and/or supplement such legal documents, articles, clauses and/or points” ***before the new document takes effect*** (Article 9).

3. Solution 3: Applying the technique “one law to amend many other laws – one document to amend many other documents”

The method of using one law to amend and/or supplement other laws has been applied in many countries. The most prominent use of this method is in amending, supplementing and promulgating legal documents to enforce international trade agreements when the obligations of the member country is always beyond the governance of a certain law. This method however is rarely used in Viet Nam. The process of Viet Nam's WTO accession negotiations as well as the legal adjustment reality for the past years require serious and comprehensive study on this matter to timely reform and complete the legal system in the context of the critical need for amendment, supplementation and promulgation of many new legal documents and the urgent requirements of the international integration process. Though the current legal document drafting process has recently witnessed certain progress, the legislative process needs to be innovated toward speeding up the promulgation of legal documents, ensuring the uniformity, and synchronicity of the legal system. “One law to amend many others” can be regarded as a new step forward, especially in the context of completing laws for WTO accession.

The renewal of the 2008 Law on the legal document promulgation with the application of “one law to amend many others” (Article 9, point 3: *“One legal document can be promulgated to amend, supplement, replace, abrogate or annul legal documents of the very State agencies which have promulgated such documents”*) significantly benefits both state agencies and enterprises as inconsistency in the legal system is reduced. This inconsistency once exists will increase the cost for legal study of the Government and the amount of time to enforce the law, and also the cost for legal study, the number of conflicts and business risks of enterprises. The second positive effect of this application is the increase of corporate compliance. One law to amend others also reduce the cost for the National Assembly and ministries as the number of single laws to be drafted, debated and passed is lessened. Amendments to ensure uniformity can be included in one piece of law and that will reduce the workload of different stakeholders.

4. Solution 4: Codification

One of the important solutions to ensure the uniformity of the legal system is codification. This is also one of the new provisions of the 2008 Law on legal document promulgation (Article 93¹²⁶).

The codification serves two major purposes:

First, it help facilitate the quick and convinient reference to all legal and by-law documents related to a specific field.

Second, beside the facilitation, the main purpose of codification is to make a set of all existing regulations called a set of codified legal documents by unifying regularly all amendments and supplementations and eliminating unambiguous or contrary regulations, thus reducing or eliminating inconsistency, contradictions, overlapping and gaps among legal documents; and at the same time avoiding all the risks of periodic systemization.

The codification is assigned to an agency (possibly an independent one) by developing sets of codified legal documents according to certain subjects. These sets of codified documents shall have the same value as legal documents. During the codification process, experts (mostly legal experts) will eliminate regulations which are no longer effective, find out contrary regulations, and overlapping documents then submit them to relevant agencies for solution. The set of codified document is completely reliable for users thanks to the regular information update.

This type of codification method (similar to that of the US or Canada) is to compile laws and by-laws into sets of codified documents

¹²⁶ “1. A state agency within their task and mandate has the responsibility to periodically review and systemize legal documents; if illegal, contrary, overlapping or irrelevant regulations are found, the state agency itself needs to timely amend, supplement, replace or suspend from enforcement the legal documents, or propose to state authorities to do so.

Agencies, organizations and citizens have the right to propose to state authorities the amendment, supplementation, replacement or suspension from enforcement of legal documents.

2. Normatives need to be reviewed and compiled in fields. The codification is decided by the National Assembly Standing Committee.

according to subjects. As such, legal documents are reorganized, and rearranged into sets of codified documents systematically without having to promulgate traditional codes like the Criminal Code, the Civil Code, or the Labor Code, etc. Information technology is used to regularly and continuously review and abrogate documents no longer effective; quickly amend outdated documents; and timely update sets of codified documents. Electronic sets are mostly used. Only a limited number of printed copies of these sets are sent to universities or research bases). The sets of codified documents will be a legally valuable and reliable source of legal information for public reference.

The codification will be carried out by an officially designated agency. This agency will reorganize legal documents promulgated by central state agencies into sets of codified documents according to subjects, without changing the validity or legal nature of these documents. This agency also publicise and update the documents regularly; and follows the changes of a document.

To fulfil its task, the codifying agency is authorized to change the wording to eliminate inconsistency, combine or divide documents into different sets according to areas, such as investment, tax, environment, land, construction, etc.). All legal documents remaining effective are put in a computerized central law data. The completion of this law data should be as soon as possible. Codified documents must not change the legal meaning or value of the originals. The wording of the codified ones must be of higher value in case of conflicts or inconsistency with the originals.

The codification will help the legal system become simple, easy to understand and easy to access. Beneficiaries of the codification are legislators, civil and public officers, social organizations, business enterprises, citizens, foreigners, foreign organizations, lawyers, and judges, etc. Specifically, the codification makes it convenient for organizations, enterprises and individuals to follow and apply; for civil and public officers to enforce; for legislators and drafters to develop and complete the legal system (it is easy to find out and overcome shortcomings, and gaps in certain areas, to timely amend and supplement laws, etc.)

Codification is one of the most important innovations of the Law on legal document promulgation, stemming from criticism from agencies,

organisations, individuals and enterprises of confusions caused by a legal system which is difficult to access. The codification will reduce the cost for legal search and study of public officers, citizens and business enterprises as it create a unique information source if the sets of codified documents ensure reliability. It also reduce the number of law suits caused by confusions and inconsistency among legal documents.

The codification furthermore have positive effects on the legal compliance of business enterprises. Confusions and uncertainty of the legal system may increase the non-compliance, reduce interests gained from public policies which are supposed to protect the people, and the environment. The decrease of non-compliance also means a decrease in unsound competitiveness to honest enterprises; thus increasing their turnover; increasing high quality investment and creating various jobs.

5. Solution 5: Unification of documents

The consolidation of legal documents after their amendment and/or supplementation should be soon carried out.

Both in substantive and formative aspects, the content of an amending and/or supplementing article is united with the content of the amended and/or supplemented article in the primary law. Thus, the content of amending and/or supplementing article should be consolidated into the primary law to ensure the substantive and formative unity of the primary law.

The consolidation of legal documents is also a new principle/regulation of the 2008 Law on legal document promulgation (Article 92¹²⁷).

6. Solution 6: Making detailed laws; reducing outline laws; authorization by laws must be clear

There is now a trend toward making as detailed laws as they are documents guiding the enforcement. In some cases, the detailed document guiding the enforcement of a piece of law copies articles of the law itself

¹²⁷ “1. Document amending and supplementing a number of articles of a legal document is unified with the legal document itself in technical terms.

2. The consolidation of legal documents is decided by the National Assembly Standing Committee”

and supplement some criteria which seem to further concretize but in fact is contrary to the spirit of that law. Therefore supposed to further concretize the law but it in fact is contrary to the regulations, spirit and language of the law. This is almost inevitable if the making of a law always couples with making a decree called an enforcement guiding document. Reality has shown that guiding documents often copy and repeat unprecisely regulations of the document to be guided (such as laws and ordinances).

The legislative technique proposed here is to draft and issue more detailed laws, ordinances. In case of authorization laws, ordinances must clearly define which subjects, agencies, and individuals are authorized, which specific issues they are authorized to govern (scope of authorization). Laws and ordinances should not provide the Government with a general authorization like “the Government provide detailed guidance on the enforcement of this law/ordinance”.

Article 8 of the 2008 Law on the legal document promulgation reads:

“1. Legal documents must be detailed so that they can be enforced right after when they start to take effect. Those related to technical process or standards or issues which are yet stable can be assigned to authorized state agencies to concretize. Further authorization of the authorized agencies is not allowed.

2. The document concretizing a legal document must be specific and must not repeat regulations of the concretized legal document. It must be enacted to take effect at the same time as the concretized document, title, article or point.”

In order to avoid repetition of regulations in documents of higher legal validity, Article 5 of the Law on legal document promulgation reads:

“2. Legal documents must be specific on issues they govern and not repeat issues that are already governed by other legal documents.

3. Legal documents with broad scope of governance can be divided into parts, chapters, sections, articles, items or points depending on their content; those with narrow scope can be divided into articles, items, and points. Parts, chapters, sections, articles in legal documents must have a title. A separate chapter without new content on inspection, complaint,

denunciation, commendation, or punishment in a legal document is not allowed”.

The enacting of only one decree/document to concretize articles/items authorized by laws/ordinances in stead of each document (issued by the Government, the Prime Minister, ministers, etc.) for each regulation to be concretized will also reduce the lack of uniformity. This has become a legislative/normative principle under item 3, Article 8 of the 2008 Law on legal document promulgation: “3. *In case an agency is assigned to concretize a number of issues in one legal documents, it enact one document to conretize these issues, except for those that need to be concretized in different documents.*

When an agency is assigned to concretize a number of issues in various legal documents, it can enact one document to do so.”

Conclusion

Legislative technical solutions such as responsibility of promulgating agencies to amend, supplement contrary regulations that they issued before at the same time they issue a new document, and applying the technique “one document to amend many others”, codification, consolidation of legal documents together with other methods, solutions like increasing the accountability of drafting, checking, appraising, examining or supervising agencies (those that under current legal regulation are all responsible for checking, supervising and examining the uniformity, consistency of the draft document with the whole legal system) will quickly contribute to overcoming the shortcomings of the legal system and implementing international commitments.

**WORKSHOP ON LAW DRAFTING
HO CHI MINH CITY
JUNE 26-27, 2008**

COMPARATIVE REPORT

**THEODORE PARNALL PROFESSOR OF LAW
EMERITUS UNIVERSITY OF NEW MEXICO SCHOOL
OF LAW**

I. INTRODUCTION

A. Generally

The purpose of this report is to present a comparative background for the subject of how parliaments, legislatures or national assemblies in a select group of countries try to assure the quality, consistency and implementation of “the laws” that are intended to govern their respective societies. The report will use the term “legislature” or “legislative bodies” as including all elected assemblies with a law-making role.¹²⁸

While the formal processes for making and implementing laws will be examined for several countries, the report will focus on that with which the author of the report has practical experience. The reason for this is the difficulty in accurately describing the role of legislatures solely by reference to constitutional and statutory language isolated from cultural, political or social traditions and practices.¹²⁹ However, the differences

¹²⁸ The term legislature is distinguished from “parliament” as including ALL elected assemblies responsible for passing legislation. A “parliament” typically combines this role of a legislature with providing the personnel of government in a cabinet, thus in certain ways combining the legislature and executive in a system of parliamentary government

¹²⁹ According to Maurice Duverger, *Duverger’s Law Thirty Years Later*” See Grofman and Lijphart, *ELECTORAL LAWS AND THEIR POLITICAL CONSEQUENCES* (1986)

between “law making” by legislatures and “decree making” by executive bodies, as well as the basic constitutional distinctions of the parliamentary, presidential, semi-presidential systems, and bicameral or unicameral structures will be discussed. Also, the report will deal with the increasing role played by committees, especially in recent times. The report will also present information on the increasing importance of public awareness of legislative action, full time versus part time legislators, the role of a Constitutional Court and other issues.

It is possible to begin at a very different starting point for comparing legislative bodies, as some scholars have suggested¹³⁰ that a legislature, even if it had no decision making or law making power, could still be significant. Indeed, scholars have suggested that there are many separate functions that legislatures may serve in their respective societies in addition to significant policy input over law-making.¹³¹ Notice that this manner of analysis DEEMPHASISES the importance of the decisional and law-making functions.

The comparative research supporting this report leads, however, to expect that even though some legislatures may not have any decisive legislative power, recent global trends show an increase of ability of

“Although the constitution plays a certain part in the application of presidential powers, this role remains secondary compared to that of other parameters; the cases of France and Iceland show this in an undeniable way. In both cases, the constitutions are not violated, despite the fairly great differences which separate what is written in the constitution and actual practices.”

¹³⁰ These functions may be grouped in three categories (1) LEGITIMIZATION, covering latent, manifest and cathartic/safety valve functions; (2) a broad category covering RECRUITMENT, SOCIALIZATION and TRAINING FUNCTIONS and (3) DECISIONAL/INFLUENCE, covering law-making, oversight and linkage functions. See, *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps* pp. 29-31 (Edited by A. Agh, Hungarian Centre of Democracy Studies, 1994). See also, D. Olson, *The New Parliaments of New Democracies: The Experience of The Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republics*, in “*The First Steps*” at pp.44-46.

¹³¹

legislatures to affect policy change through their law-making roles, The focus of this report is therefore on comparing how legislatures contribute to law-making and implementation of the laws once they are adopted.

B. Purpose of the “Laws”

The purpose of the Law is both to establish and reflect the political, economic and social policies of the state and to help achieve predictability of state behavior, and increase the citizens’ ability to produce and create. When legislatures or other bodies adopt laws or any type of normative legal document (“LND”), one presumes that the intended purpose is to make improvements in their societies by addressing economic and social problems that the decision-makers of such bodies think will have a positive effect. The author of this report is not aware of any such body, in any historical or current period that deliberately set out to adopt laws or other LNDs that would have a negative effect. Even the worst examples of law-making bodies, with motives that have been clearly rejected by history, took action that was not intended to lead to overall negative results for their societies. Thus, the “bad decisions” and negative laws and LNDs that led to the European wars and devastation in the last century, resulted as much from failings in the law making process, or the structure and role of their legislative bodies, as from incorrect ideas in the minds of the leaders. Imperfect, distorted ideas in the initial versions of draft laws, should, by the time the law making process is over, be corrected or discarded. That is the goal of a law making process. If a society is governed by an absolute sovereign, with no legislative oversight, one can assume that this “law making process”, involving only one or a very limited number of persons such as a King and his close associates, may sometimes lead to good laws, but may just as frequently lead to very negative results. This is because there is nothing in the structure of such a law making process that assures that there has been adequate input from a broad enough group to avoid serious mistakes. One king may, fortuitously, come up with brilliant laws, but it is just as likely that lapses of judgment will occur and lead to bad ones, with bad results. The shift of law-making from the exclusive jurisdiction of the executive to a process where the legislature plays a greater role has, in certain cases, changed the law making process from a closed and autocratic approach to a more open and participatory one.

The purpose, then, of examining the “law making process” and the role of legislatures in assuring quality and consistency, is to examine which processes or structures are more likely to lead to good results. The result of the comparative research behind this report is the hypothesis that most countries are trying to use mechanisms that broaden the range of opinion supporting the laws that they adopt.

C. What the laws are

Before going further, one should bear in mind what the laws are not. That is, at least in the view of the author of this report,¹³² laws are not simply words on paper, or rules that have been written down and published. In all of the countries surveyed, it is the goal, if sometimes not realized, that laws should be the reflection of the peoples’ will, expressed by their representatives, and translated into effective action. If adopting laws was as simple as having a select group of intelligent people write down rules and present them in published form to the people, then the job of legislatures, parliaments and assemblies would be much easier than it is in reality.

An individual “law” is within the meaning of a “legal normative document” which is a rule made by the State and intended to have general application and be implemented by State agencies. A “legal normative document” may take many forms, including: a written piece of legislation adopted by the legislature, a local decree, a government or ministerial decree. The difference between a “law” and a “decree” adopted by a more

¹³² Understanding the basic definition of “law” is not always easy. Not only does the rich Chinese tradition distinguish between several different forms of what westerners refer to as “law” but even within western countries, there may be differences between, e.g., French and Anglo-American understandings: some have characterized the Civil Law system as being “top-down”, with an emphasis on rules or orders coming from the state authorities, with that of the Common Law as emphasizing that the law is delivered by judges who merely interpret the people’s will. Today, there is an increasing common understanding by countries of both systems that “laws” adopted by legislatures only have meaning as one part within the whole of a legal system, including both the written laws themselves and the institutions that give them practical effect.

limited group, is that the “law” is adopted by the people’s representative, and has the greater potential of reflecting the values, goals and conditions of the society as a whole.

The “Legal System” includes not only laws, but also the institutions that make and implement these laws (the legislature, ministries, the police, and courts). In all of the countries surveyed, the role of the legislature in assuring the quality and consistency of the laws went beyond the drafting and adoption of laws. In many countries, it is the legislature that reviews the budget that will be necessary to implement the law, and oversees the behavior of those executive ministries and agencies that have responsibilities for enforcement of the laws.

The law making process of the countries surveyed reflect steps that are designed to reduce or eliminate the following common reasons for collapse or failure of laws to serve their intended purpose:

- Lack of rules and legislation prescribing citizens’ conduct, and the dominance of ad hoc and/or inconsistent decision-making.
- Failure to publicize or make known all the rules and all legislation.
- Unclear or vague legislation.
- Retroactive legislation.
- Contradictory legislation.
- Demands by the legislation that are beyond the power of the citizens to perform.
- Unstable legislation (Example: too frequent revisions of legislation)
- Divergence between the legislation as written and the reality of implementation or adjudication.
- Lack of broad consensus in developing legislative policy.

D. Questions to be asked about the role of legislatures

With the discussion of each country’s legislative system, the following questions might be taken as a guide:

- Who originates the idea for the law? Is there a mechanism to make sure that the best ideas are considered by the policy makers?
- Who drafts the first draft of the law? What resources are available to make sure that it is drafted professionally?
- Who participates in the discussion of the law? Is the draft available to the public and a subject of wide public debate and discussion? What mechanisms are used to obtain the best thinking of the best minds?
- Who adopts the law? Who has the practical ability to determine the final version of the law?
- Who makes sure the law is available through published or internet means? Who makes sure that it is well-indexed so that people can easily find it?
- Who assures that the law will be enforced?
- Who assures that the law is consistent with the society's values and its other laws or the Constitution?
- Who assures that the law remains current and does not become out of date?
- Does the legislature have sufficient human, technological and financial resources to perform its role effectively?

II. AN OVERVIEW OF THE BASIC LAW-MAKING SYSTEMS: PARLIAMENTARY, PRESIDENTIAL AND SEMI PRESIDENTIAL SYSTEMS COMPARED¹³³

There is a certain superficial similarity among the law-making processes of states, even including those with very different political systems. The basic formula of initial draft to the legislature, first and second readings of the draft law, approval by the legislature, signature by the President (or Prime Minister), with certain veto and override rights in case of disagreement, are found in many systems. One interesting feature that has become more common is the widespread practice of allowing

¹³³ Certain of the information in this section was taken from online sources, including country-sponsored websites and Wikipedia.

the public to view the legislature at work. At present almost 60 countries provide at least some television coverage of legislative bodies, with a few providing daily extensive coverage.¹³⁴

Key elements of real differences appear to be principally in (i) the availability of draft laws for public comment, (ii) the right of individual members of the legislature to introduce draft laws, (iii) the practical amount of staff support and resources available to the legislature, and (iv) the organizing of frequent public hearings designed to assist the legislature both as it shapes the general policies of the state, and the final wording of the laws. In looking through formalities to the actual practices of law making, however, one is once again reminded of Duverger's caution to look to the real conditions as opposed to the formal document.

A. The Presidential System¹³⁵

A presidential system is a system of government where the executive branch "presides" over the management of the state separately from the legislature. It is not directly accountable to the legislature, and cannot be dismissed except by unusual conditions such as impeachment and conviction. The system originated in the medieval monarchies of France and England in which executive power was in the Monarch and not in , meetings of the early "estates" which were the first origins of legislative bodies. (e.g., the Estates-General of France, the Parliament of England). The concept of separate power and authority for the executive and legislature was the model of the office of President of the United States. In England, however, the power of a separate executive was reduced to a ceremonial monarch with a new type of executive, answerable to a parliament, while the power of the United States' separated executive increased. This has given rise to criticism of the United States presidency as an "imperial presidency" though some analysts dispute the existence of an absolute separation, referring to the concept of separate institutions sharing power.

¹³⁴ See Annex A.

¹³⁵ See Annex B for a list of countries that have been categorized as having a "Presidential" System

B. The Semi-Presidential System¹³⁶

The semi-presidential system is one in which there are both a prime minister and a president and both are active participants in the management of the state. It differs from a parliamentary system in that it has a popularly elected Head of State who is more than a purely ceremonial figure. It differs from the presidential system in that the cabinet, although it might be formally named by the president, is responsible to the legislature. The legislature may force the cabinet to resign by means of a vote of “no confidence”.

How the powers are divided between president and prime minister can vary greatly between countries. In France the president is responsible for foreign policy and the prime minister for domestic policy. In this case, the division of powers between the prime minister and the president is not explicitly stated in the constitution, but has evolved as a tradition. In Finland, by contrast, this particular aspect of the separation of powers is explicitly stated in the constitution: “foreign policy is led by the president in cooperation with the cabinet”.

Semi-presidential systems sometimes experience periods in which the prime minister and president are elected separately and from different, often opposing, political parties. This can create a tension between the executive and the legislature, depending on the attitudes of the two leaders, the ideologies of their parties, or the demands of their constituencies.

C. The Parliamentary System¹³⁷

The key feature of the parliamentary system (including those with ceremonial monarchs) is that the executive branch of government is directly dependant on the direct or indirect support of the parliament, often expressed through a vote of confidence. There is no clear separation of powers between the executive and the legislature, leading to a differing set of checks and balances compared to those found in presidential or semi-presidential systems. Parliamentary systems usually have a clear

¹³⁶ See Annex C for a list of countries that have been categorized as having a “Semi-Presidential” System

¹³⁷ See Annex D for a list of countries that have been categorized as having a “Parliamentary” System

differentiation between the head of government and the head of state, with the head of government being the prime minister or premier, and the head of state often being an elected (either popularly or through parliament) president or hereditary monarch¹³⁸. Though in Parliamentary systems the prime minister and cabinet will exercise executive power on a day-to-day basis, some actual authority will usually be allocated in the head of state, giving them many codified or uncoded reserve powers, providing some balance to these systems.

The term parliamentary system does not necessarily mean that a country is ruled by different parties in coalition with each other. Such multi-party arrangements are usually the product of an electoral system known as proportional representation. Parliamentary countries that use “majority rules” voting, such as the United Kingdom, usually have governments composed of a single party, with other parties being “in opposition”. However, certain parliamentary systems in other countries may use proportional representation, and may produce election results in which no single party has a majority of seats, requiring two or more parties to form a coalition government.

D. General Impact of the Type of System on Law making and Law Implementation

It is usually easier to pass laws within a parliamentary system. This is because the executive branch is dependent upon the support of the legislature and includes members of the legislature. This means that the executive (as the majority party or coalition of parties in the legislature) controls more votes in order to adopt laws. In a presidential system, the executive is often chosen independently from the legislature. If the executive and legislature in such a system include members entirely or predominantly from different political parties, then deadlock can occur, with little action in either law-making or law implementing¹³⁹. Accordingly,

¹³⁸ See Annex E for a list of countries that have been categorized as having parliamentary systems with ceremonial monarchs.

¹³⁹ Examples of this are: in the US, when a president from the Democratic party was faced with a majority of legislators from the Republican party, or when many members even of the majority party disagree with the president from the same party.

the executive within a presidential system might not be able to adopt the policies or laws that it would like, nor even implement laws that have already been adopted. Indeed, an executive in any system (parliamentary, presidential or semi-presidential) is mainly voted into office on the basis of his/ her party's policies. It could therefore be said that the "will of the people" is more easily brought from desired policy into laws and into action by a parliamentary system.

However, a criticism of the parliamentary system with respect to law-making and law-implementing also results from the close connection between the legislature and the executive. There is no independent body to oppose and veto laws passed by the parliament, and therefore no substantial check on legislative power. Also, because of the lack of a practical "separation of powers", some think that a parliamentary system puts too much power in the executive, with the legislature (parliament) and the judiciary having little practical control over the executive. This may limit the diversity of opinions that go into making policy and adopting laws. However, since many parliamentary systems are bicameral, with an upper house designed to provide some balance to the power of the lower house, which is the source of the executive and the cabinet, such a bicameral legislature may reduce this lack of diversity.

Although it is possible to have a prime minister who traditionally occupies a strong position, as in the United Kingdom, or even a dominant party system, as Japan has, parliamentary systems are also sometimes unstable. Critics point to Israel, Italy, India, the French Fourth Republic, and Weimar Germany as examples of parliamentary systems where unstable coalitions, the conflicting demands of minority parties, votes of no confidence, and threats of such votes, make the adoption of important but controversial laws difficult, and effective implementation of laws that have been adopted also difficult.

E. Role of Court Review of Legislative Action

The question of court review of the law-making actions of the legislature originated in the US system as early as 1803, when the Supreme Court of the United States ruled that an action by the legislature was contrary to the Constitution and could not be enforced. In Europe,

the idea of giving a court the power to “overrule” laws that had been adopted by the legislature, was accepted only much later. Before WWII, with the exception of Austria, most European countries did not allow any court to question the constitutionality of laws passed by parliaments. Today, the majority of liberal democracies accept the need to protect the constitution from certain action by the legislature, with the introduction of special constitutional courts in France, (after 1958) Portugal (1982), Italy Germany Austria (1920) and Spain (1978). The regular Supreme Court performs this role in the USA, Canada, Australia, Switzerland and the Scandinavian countries.¹⁴⁰

III. LEGISLATIVE POWERS

A. The Power to issue Decrees

There is a natural tension between the Executive’s desire to issue decrees and the legislature’s use of its laws to manage the society. It is generally thought that laws or LNDs that are adopted by the legislative process may reflect greater diversity of opinion and broader societal consensus than executive decrees that have been prepared and issued by a narrower group of policy makers.

In the US system, decrees are called “executive orders” and the courts have significantly limited the Executive’s right to issue them without clear authorization in a law. Until the 1950s, there were no rules or guidelines outlining what the president could or could not do through an executive order. However, in 1952, the US Supreme Court ruled that the executive order from President Truman, placing all steel mills in the country under federal control, was invalid because it attempted to make law, rather than clarify or act to further a law put forth by the legislature. Presidents since this decision have generally been careful to cite which specific laws they are acting under when issuing new executive orders.

¹⁴⁰ See T. Ban, “Parliaments and Constitutional Courts” in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, p. 176 (Hungarian Centre of Democracy Studies 1994) “It is important to note that the establishment of this institution introduced a radical change over the former French tradition of paying unconditional respect to the sovereign Parliament.”

Critics fear that the president could make himself a de facto dictator by side-stepping the other branches of government and making autocratic laws. In particular there has been criticism of the use of executive orders or decrees by many Western democracies since WWII, declaring that this tends to create a permanent exception to the normal democratic role of legislatures. Representatives of executive governments, however, cite executive orders as often the only way to clarify laws passed through the Congress, laws which often require vague wording in order to please all political parties involved in their creation.

In Parliamentary Systems, where the executive (the cabinet led by a prime minister) emerges from the legislature (parliament), there is less likely to be as great a tension between “rule by decree” and “rule by law” because of the parliament’s role in supporting the executive. Where tensions do result, then other mechanisms, such as a “vote of no confidence” will be the method that is more useful to the legislature to use to assert itself and reclaim its dominance in making policy by adopting laws.

In France, in the Fifth Republic, the constitution formally allows the President to rule by decree in national emergencies, subject to limitations, but this power has been used only once, thus pointing out, once again, why culture, tradition and actual practices may be more descriptive of actual law-making and law-implementing than formal legal or constitutional provisions.

In Russia, the President may issue decrees in many policy areas, but these decrees cannot contradict existing laws, and become void if the legislature (the Duma) adopts a law on the subject. In a study discussing legislative power in Russia between 1994-2001, the author concluded that even though the president had considerable constitutional power to issue decrees, the legislature frequently challenged the president’s decree power by issuing federal laws that replaced those decrees and which limited the areas in which he could issue new decrees.¹⁴¹

¹⁴¹ See Troxel, *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001* at pp. 89-90 (Palgrave 2003)

In China, Decrees of the State Council¹⁴² have been used to establish policy and manage the State to a significant degree. They are also useful as a means to “test” new ideas, and so have played a role in the country’s development. The law-making process for laws adopted by the legislature, however, is increasingly being opened to public participation.¹⁴³

B. The Power of Legislative Initiative

The ability of members of the legislature to introduce draft laws is a significant legislative power. If the legislature must wait for the executive to introduce draft laws, its role in law making is reduced. While the flexibility permitted to individual members of legislatures to introduce draft laws ranges from low (e.g., France, Russia) to high (e.g., USA, UK) most of the countries surveyed include, at least formally, the right for members of the legislature to submit draft laws without having them approved by either the executive or the leadership of the legislature. The research did not, however, disclose the number of draft laws that were actually introduced, or that were introduced and subsequently adopted.

In several of the countries, the executive had the right to submit draft laws, and in fact most of the draft laws that were ultimately adopted were introduced by the executive. In such cases, the role of the legislature in law making may be considered as diminished.

C. The Power to Veto versus the Power to Override the Veto

In most of the countries surveyed, the executive retained at least the formal right to veto laws that were adopted by the legislature. In the event

¹⁴² The State Council, or the Central People’s Government, is the executive body of the highest organ of State power and the highest organ of State administration. It is composed of the premier, vice premiers, state councilors, ministers in charge of ministries or commissions, the auditor-general and the secretary general. The premier of the State Council is nominated by the president, decided by the National Peoples Congress (NPC), and appointed and removed by the president. Other members of the State Council are nominated by the premier, decided by the NPC or its Standing Committee, and appointed and removed by the president. The term of office of the State Council is five years, and its members shall serve no more than two consecutive terms.

¹⁴³ See Annex F

an executive does veto a law, the legislature is in all cases in the survey, given the power to override the veto by a supra majority (e.g., two-thirds) vote. While there were exceptions, the power to veto has tended to be used sparingly, and, when used frequently, is evidence of executive/legislative tension. In the event the executive is given the right to a “partial veto” this may be evidence of a diminished role of the legislature in law-making because the executive is given the right to choose portions of a law that he/she finds favorable and reject the remainder. If a “full veto” is required, the executive must choose to reject the entire law, including those provisions which the executive might favor.

D. The Budgetary Power

Approving and having input over the annual budget process is sometimes not thought of as specifically being a function that relates to the legislature's role in making and implementing the laws. A budget, however, determines which laws and decrees will be funded, and, without funding, little can result from even the most artfully crafted legislation. Thus any legislature that has the power to draft, amend and oversee the budget will play a more significant role in assuring the quality and consistency than one that has little such power.

In Russia, for example, there is a constitutional provision that draft laws dealing with revenues and expenditures may be considered “only when the Government’s findings are known”. This has been considered by commentators to substantially limit the legislature’s control of state finances. However, the legislature may alter finance legislation submitted by the executive at a later time, and this may provide a certain level of legislative control over state finances.

V. LEGISLATIVE COMMITTEES¹⁴⁴

Legislative committees have developed a central role in law making and law implementing. While this has been historically true in the US presidential model¹⁴⁵, where legislative committees are sometimes used to seriously challenge behavior by the executive, it now appears to be

¹⁴⁴ See Longley and Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees* (Frank Cass 1998)

¹⁴⁵ See Longley and Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees*, p.3 (1998)

increasingly true even in the “Mother of Parliaments”, as the British parliamentary system’s first significant committees appeared only in 1979. While the legislatures in all of the countries surveyed made at least some use of committees to increase the role of the legislature in making policy and law, the strength of the committees and their type (specialized, permanent, temporary etc), number and scope varied. It is clear that as societies become more and more complex, countries are increasing the use of committees as well as staff support to committees as a mechanism to allow their legislatures to keep up with these complexities.

Type

A distinguishing feature of legislative committees is whether they are permanent or temporary (ad hoc). Permanent (standing) committees can be established for e.g., law making, budget, supervision of executive agencies, as well as for organizing the administration of the legislature themselves. Some of the most powerful committees, such as the “Rules Committee” of the US House of Representatives¹⁴⁶, have a tradition of significant power over legislation and general work of the legislature.

Committees may be organized as law making committees to draft laws, for example—criminal or civil laws, or may be further specialized to draft technology-related laws. Committees may also be organized for investigative purposes, or supervision and oversight.

Unlike many of the countries surveyed, the legislature in the United Kingdom (the “House of Commons”) organizes temporary or ad hoc committees to draft laws. The legislature also has established a number of committees to supervise certain aspects of government administration. “One such committee is the Public Accounts Committee, always chaired by a leading opposition Member of Parliament, which audits government expenditure and publicizes instances of waste and financial mismanagement”¹⁴⁷

¹⁴⁶ This committee is the “traffic policeman” of the legislature. It is one of the most powerful committees, because it decides when to permit the immediate consideration of a legislative measure, regardless of the usual order of business, and can establish other conditions for debate on a draft law.

¹⁴⁷ See Longley and Davidson at p.31.

Gathering information

The role of committees in gathering information on which to base policy and to serve as a foundation for drafting laws is a key committee function. Moreover, specialized committees are able to increase their knowledge of specialized areas and therefore better able to organize public hearings and hearings at which experts offer their opinions. It is through committee hearings that much of the public participation discussed below can be achieved.

Number of Committees, numbers of members

Some scholars have suggested that the legislature is able to play a stronger role (compared to the executive) when there are a greater number of small committees and subcommittees, because these are harder for the executive to control than in situations where there are only a few large committees. Moreover, very large committees are not usually favored because of difficulty in taking effective action.

In France, the number of legislative committees is fixed by the Constitution, but in most countries, the legislature itself has the right to organize whatever number of committees and subcommittees that it considers appropriate. In western European countries, the number of permanent, specialized committees varies on the high side from 29 in the Netherlands (4/26 members), 22 in Denmark (17/21 members), 19 in Germany (13/37 members), to, on the low side, zero in the UK (16/25) and 6 in France (up to 145 members) and 6 in Greece (38/50 members).¹⁴⁸

V. PUBLIC PARTICIPATION

Public participation in the law making process serves at least two purposes in the countries surveyed: (i) legitimization of the laws that the legislature adopts, because a broad group within the society considers that it has been consulted or at least is aware of the law making process, and (ii) improvement in the laws' quality and consistency because a broad cross section of public comment and the specialized opinions of members of the public have been included before the law was adopted.

¹⁴⁸ Longley and Davidson, at pp.32-33.

The right to public participation in law-making is not constitutionally recognized in most countries. Nevertheless, it is possible in many countries to find legislation and/or practices which in one way or another recognize the right to public participation. This right is exercised in many different ways: legislative initiative, referendum, participation in consultative bodies, public consultation at hearings, the right to make submissions prior to decision making, the right to have such submissions taken into account when the final decision is made, and so on. These possibilities for participation exist on the local, regional and central levels.

China has also recently recognized the great value in receiving input from a broader cross section of the public before laws are adopted. To seek public opinions, the NPC has published the full texts of the draft property law, the draft employment promotion law, the draft labor contract law and the draft amendment to the Law on Prevention and Control of Water Pollution in the past five years.

NPC figures show the Labor Contract Law elicited a record 191,849 suggestions in 30 days. Also notable is the fact that for one of the first times in its history, the NPC held a legislative public hearing on the proposed lifting of the individual income tax threshold in 2005.

A variety of mechanisms have been used by legislatures in trying to obtain broad public participation in the law making process.¹⁴⁹ These mechanisms include opening up the law making process by means of allowing the public to attend legislative sessions, putting draft laws and legislative news on websites, televising legislative sessions and hearings, holding public hearings on draft laws, and, in rare instances, allowing individual citizens to introduce draft laws

A. Legislative initiative

In many parliamentary systems, initiation of legislation is either formally or informally reserved to the executive government, so that individual members of the legislature may play a more passive role in law-making. For example, even though individual members of the House of Commons

¹⁴⁹ A partial list of tools available to the public in the US system are listed in ANNEX G.

may bring “Private Bills”, most of the laws originate with the Cabinet. In most of the countries studied, the right to initiate draft laws (the “legislative initiative” is shared by the individual members of the legislature and the executive government. Even in the US system, where individual members of the legislature have the power to introduce new draft laws, the majority of significant laws are in fact introduced by the executive, demonstrating the difficulty of maintaining the legislature, with its potential for broad based public participation, as the center of law making.

In Russia, bills designated as priorities are President-submitted bills. Then follow government initiatives, followed by documents introduced by all other holders of the right of legislative initiative.

In certain countries, legislation may sometimes be proposed by private citizens or organizations. In Switzerland, for example, environmental issues can be the subject of legislative initiative and are often addressed through this public participation in law making. This is also possible at the local level, where the required number of signatures to gain legislative attention is much lower and depends on the number of residents.

In Spain, it is possible for the public to initiate legislation at both the national level and in many autonomous regions. A national initiative requires 500,000 signatures of citizens in order to require the legislature to debate a proposed draft law or the text of the proposition which forms the subject of the initiative. Spanish citizens are thus allowed to take to the legislature a proposed draft law, but this does not oblige the legislature to approve it. The legal requirements, plus with the high number of signatures required, has prevented any national initiative from succeeding so far.¹⁵⁰

B. An extreme example of “public participation”

An extreme example of “public participation” in law-making is the US State of Massachusetts¹⁵¹

¹⁵⁰ Its use for environmental issues has been attempted — several NGOs started a legislative initiative proposing a law to stop the production and use of nuclear energy in 1991. The measure failed to collect the necessary 500,000 signatures.

¹⁵¹ See Annex H for a description of the Massachusetts process, including the right to individual initiative.

Massachusetts citizens are permitted and encouraged to take an active role in the lawmaking process of the state legislature. If an ordinary citizen feels strongly about an issue, he/she may present his or her ideas to a member of either house of the state legislature (a Representative or Senator). If the person's concerns have not already been put into a draft law, the citizen is allowed to submit a draft law addressing the subject. Massachusetts is one of the few states to allow its citizens to have this right, which is known as the "right of free petition."

Although it is not mandatory that a Representative or Senator sponsor a citizen's bill, the rules of the House and Senate provide that a petition must be endorsed for presentation by a member before it can be considered by the full legislature. Obtaining the support of individual legislators, then, is a practical requirement.

C. Hearings

In the US system, public hearings on both draft laws and on oversight or supervision matters are widely used to encourage greater public access and participation in the law making process. The legislature originally did not allow televised hearings¹⁵², but by the mid 1970s, a greater concern for reform and a desire for increased transparency and accountability in government provided the foundation for televising all proceedings. The US House now funds its own television system which presents regular live broadcasts of floor debates, hearings and other proceedings, and a consortium of cable tv stations present the widely-viewed C-Span network.¹⁵³

1. Hearings on draft laws

A significant mechanism, used especially by legislative committees, to obtain a broad degree of public participation and opinion prior to drafting

¹⁵² By 1952 television cameras were banned not only from regular floor sessions but also in committee hearings.

¹⁵³ Not all committees of national legislatures have public hearings. The influential EU Committee of the German Bundestag does not require public hearings. See Cygan, National Parliaments in an integrated Europe at p. 151 (Kluwer 2001)

or adopting laws is for legislators to organize public hearings on a draft law. In the US system, both written and oral testimony of members of the public, including ordinary citizens as well as experts in the subject being examined, is taken down and recorded. Guidelines for organizing such hearings usually require a formal procedure and time limits for making comments. A draft of an example of such guidelines is attached as a separate exhibit to this report.

2. Hearings on oversight or supervision of law implementation

One of the most important mechanisms used by legislatures to supervise the implementation of the laws that they have adopted is the legislative committee hearing. In the US system, it is important to note that when one party dominated the legislature in the early 2000s, very few legislative hearings were held. Following a change of control in 2006, however, the number of legislative hearings increased, leading many commentators to observe a greater amount of legislative oversight and supervision of executive agencies.

C. Referenda

Public participation in the legislative function may also be achieved directly through the instruments of referendum and legislative initiative. Both permit the public to intervene in the legislative process.

Austria, Germany, Greece, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, and Switzerland are among the countries that include the right to referendum in their systems. This instrument may be applicable at different levels (i.e. state, regional and/or local), depending on the country.

As an example, Austria has three types of referendum, only one of which, regulated by a federal law, can be initiated by the citizens themselves (signatures of 10,000 voters are required). All three referendum types are applicable to a wide variety of political issues. The nine states also each have different laws on referendum. The first type, “Volksabstimmung,” is legally binding and an example of its use was the referendum about the nuclear power plant at Zwentendorf. The second, “Volksbefragung,” is politically but not legally binding and has been used in some states; for example, the citizens of Vienna voted for the construction of the

Freudenau hydropower plant in 1994. Finally, the “Volksbegehren” can be initiated by voters and, if it is signed by 100,000 voters, parliament is obliged to discuss a text, although it is not obliged to adopt it. This last type of referendum is quite similar to legislative initiative, and it has been used for animal protection and for last year’s engineering referendum. In the engineering referendum, 1.2 million Austrians signed a text with proposals against genetic engineering in agriculture. Implementation of these demands has not been very successful until now.

In Germany, there are also three types of referendum, only one of which is legally binding. The referendum is possible in some states and also at the local level. The state of Bavaria has conducted more referenda than any other German state, and some environmental issues have been subjected to referendum, including development planning, traffic projects, and waste disposal projects.

In the Netherlands there is no provision for a national referendum, although there is currently a proposal to regulate a referendum which would allow popular nullification of legislation. Provinces and municipalities are able to organize referenda concerning their own regulations. However, the threshold requirements for such referenda were raised recently after a referendum in the city of Amsterdam blocked a plan to build 150 housing units on open space at the edge of the city.

In Switzerland, referenda are possible at the federal and canton (district) level. There are three types of referendum, one of which permits the nullification of a law or decree already approved by the Federal Assembly. All environmental issues can be subject to referenda which are binding and widely used in practice.

In Norway, Portugal, Spain and Greece, referendums have never been used for environmental issues, and in Greece there has never been a referendum on any issue.

VI. BASIC LAW MAKING PROCESS OF INDIVIDUAL COUNTRIES

A complete review of the practical and theoretical elements the law making process of a number of different countries is beyond the scope

of this summary report. What follows are in some cases very basic observations of how the countries' legislatures participate in making law and supervising executive behavior, and how these processes help assure quality and consistency. The only detailed description is from the USA, which is the system with which the author of this report has both practical and academic experience as a practicing lawyer and professor.

A. China¹⁵⁴

State Structure

The primary organs of state power are (i) the National People's Congress (NPC), (ii) a Head of State who is the President (who is formally selected by the NPC), and (iii) the State Council. Members of the State Council (who are selected by the President) include the Prime Minister (Premier), a variable number of vice premiers, a number of state councilors and ministers and heads of State Council commissions.

Under the Chinese Constitution, the NPC is the highest organ of state power in China. It meets annually for about 2 weeks to review and approve major new policy directions, laws, the budget, and major personnel changes. Most national laws are adopted by the Standing Committee of the National People's Congress (NPCSC), and most initiatives are presented to the NPCSC for consideration by the State Council.

The "Law-making Law of the People's Republic of China" (or Legislative Law, hereinafter, "Law-making Law"), a law aimed at reorganizing China's legislative system, was promulgated by the third plenary meeting of the Ninth National People's Congress ("NPC") on March 15, 2000

The NPC has powers to amend the Constitution and to enact and amend basic laws governing criminal offences, civil affairs, the state organs and other matters. The Standing Committee of the NPC (the "NPCSC") has powers to enact and amend other laws and partially to supplement and amend laws enacted by the NPC when the latter is not in

¹⁵⁴ Yahong LI "The Law-making Law: A Solution to the Problems in the Chinese Legislative System?" (*Perspectives*, Vol. 2, No. 2). The entire article is included in Annex L, and is the source of a substantial portion of this section of the report.

session. The definition and scope of the wording “basic laws” and “other laws” are somewhat general, which some commentators have said leads to confusion in legislative practice. For example, many basic laws such as the Laws on Demonstration, the Organic Law of the Villagers’ Committee and the Organic Law of the Residents’ Committee, were originally passed by the NPCSC.

The Lawmaking Law continued the division of the legislative powers between the NPC and the NPCSC. The potential issues as to ambiguity may, therefore, still remain. In practice, any law that is a principal law in one specific area will be treated as a basic law to be enacted by the NPC. Examples include laws on defense, education, and labor unions.

Division of legislative powers between the NPC/NPCSC and the State Council

In recent years, administrative regulations have become a major component of China’s legislation. They represent more than twice the number of laws enacted by the NPC and the NPCSC, while the legislative proposals by the State Council comprise more than seventy per cent of total proposals. The expansion of the legislative power of the administrative branches has been a driving force behind China’s rapid economic growth but, in the meantime, has been said also to cause potential inconsistencies and conflicts between laws and regulations, and the overlapping of powers among numerous departments and agencies.

Under the Constitution, the State Council can only make administrative regulations to implement the existing national laws, which cannot contravene the Constitution and laws. This has been confirmed by Article 56 of the Law-making Law.

The Law-making Law also allows the NPC and the NPCSC to delegate to the State Council legislative powers on certain matters falling into their exclusive jurisdictions. Areas that cannot be delegated include crime and punishment, restriction and appropriation of citizens’ political rights and personal freedoms, and the judicial system. The delegation has to be specific as for the purpose and scope, and has to be not transferable. The delegation expires upon the enactment of relevant national law on the same matter.

The law-making powers of the ministries, commissions, and departments of the State Council are more complicated. Under the Constitution, the ministries and commissions of the State Council may issue orders, directives and regulations within their jurisdictions. However, the Constitution does not comment on the rule making power of the Departments of the State Council. This generated has caused some questions on whether the Law-making Law should include the Departments. Some commentators report that the NPC and the NPCSC were against the inclusion over concerns that the administrative powers may be overly expanded. The State Council argued that stronger legislative powers by the administrative departments would enable the governments to function more effectively. The Law-making Law as enacted confirmed the departments' power to issue regulations (LNDs) within their respective jurisdictions, so long as these regulations are for the purposes of implementing laws or administrative regulations, decisions and orders of the State Council.

Drafting committees, such as the State Council Legislative Affairs Bureau and the NPC Legislative Affairs Commission, organize workshops and meetings attended by officials and academics for the purpose of providing informed comment. But the opinions and interests of ordinary citizens is only taken into consideration on limited occasions.

In recent years, greater openness has been promoted in China's legislation. Experts are invited to give their opinions at symposia organized on the draft of almost every bill. In some cases, the legislative organ may request a specialized research institution to draft the bills. For bills aiming at adjusting important social relations, the standing committees of local people's congresses often hold hearings to let parties with different interests voice their opinions. The Legislation Law of China has included provisions on legislative hearings. Since 1982, the NPC and its Standing Committee have published the drafts of a dozen important bills that are closely related to the immediate interests of the people, including the amendments to the Constitution, the draft for revision of the Marriage Law, the draft of the Contract Law, and the draft of the Property Law, to solicit public opinion during the process of formulation. The direct participation of the people in the formulation of laws has not only improved the quality of legislation and ensured that the laws fully represent the will and demands of the

people, but has also enhanced the whole society's sense of law, so that the laws can be enforced in a smooth way after adoption.

Commentators have reported that there is still a tendency for opinion in the NPC to be fairly uniform, without a significant challenge to the executive¹⁵⁵.

B. Denmark ¹⁵⁶

The Kingdom of Denmark is a constitutional monarchy, with a unicameral legislature. According to the Danish Constitution, the monarch is not answerable for his or her actions. The monarch appoints and dismisses the Prime Minister and other ministers. Before being validated through royal assent, all draft laws and important government measures must be discussed in Statsrådet, a privy council headed by the monarch. The Danish privy council's protocols are secret.

While executive authority belongs to the monarch (as head of state), legislative authority is vested in the executive (Prime Minister) and the Danish parliament conjointly. Judicial authority lies with the courts of justice.

Executive authority is exercised on behalf of the monarch by the prime minister and other cabinet ministers who head departments. The cabinet, including the Prime Minister, and other ministers collectively make up the government. These ministers are responsible to the Folketing (the Danish legislature or parliament), which is considered to be the supreme law making body.

Draft laws may be brought before the legislature by members but are predominantly brought by ministers in the executive government. This is because the Government is assisted by the resources of the Law Office of the Ministry of Justice. Instead of putting forward a private draft law, the opposition party in the legislature usually puts forward a proposal for

¹⁵⁵ For example, the three votes from a recent session that received the highest numbers of 'no' votes or abstentions:

Budget: 2,532(Yes), 220 (No), 131 (Abstain) Court Report: 2,395(Yes), 359 (No), 127 (Abstain) Procurate Report: 2,414 (Yes), 342 (No), 128 (Abstain)

¹⁵⁶ See Annex I for a description of the Danish law-making process.

parliamentary decision, i.e. a short resolution which addresses the subject and directs the relevant minister to propose a bill concerning it

The Folketing is the national legislature. It has the ultimate legislative authority according to the doctrine of parliamentary sovereignty; however questions over sovereignty have been brought forward because of Denmark's entry into the European Union. In theory however, the doctrine prevails. The legislature consists of 179 members elected by proportional majority. Legislative elections are held at least every four years, but it is within the powers of the Prime Minister to call one at his discretion before this period has elapsed. On a vote of no confidence the legislature may force a single minister or the entire government to resign.

The Danish political system has traditionally generated coalitions. Most Danish post-war governments have been minority coalitions ruling with parliamentary support.

Irrespective of how an idea has occurred, a Minister may set up a committee or a commission to look into the need for legislation within a specific area. The work results in a report which does eventually include a draft law. Allowing experts as well as representatives of interest groups to take part in the meetings of the committee in question, is the means used to make sure that all problems are taken into consideration in the draft law.

The draft is read three times in the Folketing before it can be adopted. There must be time for careful consideration so that a draft law is not adopted due to a sudden emotional atmosphere. The thoroughness of legislation is safeguarded also by the committee work which comes between the first and second readings.

The first reading is a reading in principle only. The details are then examined by the committees, and during the second reading the individual sections are discussed and amendments are often made before eventually adopting the entire draft law at the third reading. Up to 300 draft laws are introduced in each year, of which approximately half are adopted into law.

C. France

The French Republic is a unitary semi-presidential republic, with a bicameral legislature and strong democratic traditions. The 1958

constitution of the Fifth Republic strengthened the authority of the executive in relation to the legislature. The executive branch has two leaders: the President of the Republic, who is the Head of State elected directly by universal adult suffrage and is the Head of State, and the Government, led by the president-appointed Prime Minister.

The French parliament is a bicameral legislature comprising a National Assembly (Assemblée Nationale) and a Senate. The National Assembly deputies are considered to be full time and represent local constituencies and are directly elected for 5-year terms. The Assembly has the power to dismiss the cabinet, and thus the majority in the Assembly determines the choice of government. Senators are chosen by an electoral college for 6-year terms. The Senate's legislative powers are limited; in the event of disagreement between the two chambers, the National Assembly has the final say, except for constitutional laws and “organic laws” (lois organiques) (laws that are directly provided for by the constitution) in some cases. The executive government has a strong influence in shaping the agenda of Parliament.

“The fact that budget proposals by the assembly authorities must be submitted to personalities outside Parliament may have been perceived as a decline in Parliament’s financial autonomy.”¹⁵⁷

Legislative Initiative

Under the Constitution, the Executive Government determines and conducts the policy of the Nation. As this policy is notably represented by the drawing-up of legal norms in the shape of draft laws, it follows that the Government must be able to submit such draft laws to the legislature at the time it considers appropriate. This explains the terms of article 48, paragraph 1, of the Constitution: “precedence shall be given on the agendas of the assemblies, and in the order determined by the Government, to the discussion of Government bills and of Members’ bills accepted by the Government”.

According to the Constitution, the Government thus has the ability to decide on the Government and Members’ draft laws it wishes to see

¹⁵⁷ See the website of the French national assembly :<http://www.assemblee-nationale.fr/english>

on the agenda and to set the order in which they will be examined. The legislature does not have any say on this list of draft laws.

Supervision of the Executive

Questions put by legislators to representatives of the Executive are a significant means of monitoring law-implementing agency activity. The French legislature uses this method which is followed in the media.

The right to question the Executive Government during the legislative session was established by the 1958 Constitution and was strengthened by the constitutional revision of 1995. Article 48, paragraph 2 of the Constitution states that “at one sitting a week, at least, precedence shall be given to questions from Members of Parliament and to answers by the Government”.

The practice of asking oral questions, very often connected to a local issue in the constituency of the M.P, assists the legislature in following implementation of adopted laws. Oral questions are asked by an M.P. to a minister. The question must be drafted briefly and be limited to those elements absolutely essential for its understanding. The question is then presented to the President of the National Assembly who in turn notifies the Government.

A sitting is reserved every Tuesday morning for oral questions, except during the period of the budget debate, during extraordinary sessions or when priority is given one morning a month to an agenda set by the Assembly itself. During the ordinary session of 2005-2006, 16 question sittings were organized and 384 questions were asked.

Legislative committees were quite strong and active prior to the 1958 Constitution, and could accomplish events even beyond the strong committees of the USA. However, under the 1958 Constitution, the role of committees was significantly reduced. For example, Article 42 requires that any discussion of draft laws on the floor must take place using the Government’s text, instead of a committee text of the draft. Also, the number of committees was reduced and the number of members on each committee was increased, with the idea that having just a few, large committees would not be effective to challenge the executive law-making role.

The French Fifth Republic was expressly designed to avoid legislative deadlock, according special lawmaking powers to the government, headed by the prime minister. Article 38 of the Constitution enables the government to legislate by decree (*ordonnance*) and bypass regular lawmaking procedures with the consent of the National Assembly and counter-signature of the president. Article 44 bears more resemblance to an extreme form of the “restrictive rules” in the U.S. House of Representatives. Under the “blocked vote” procedure, the government can decide the length of debate on bills and limit or decline amendments. Article 49 enables the government to attach its responsibility to bills: unless a motion of censure succeeds within a twenty-four-hour period, the bill is considered passed. Prime ministers who have faced recalcitrant factions in the National Assembly have resorted to the engagement *de responsabilité* to whip coalition partners into line. The prime minister can also circumvent delaying tactics by the legislative opposition by declaring a bill “urgent” under Article 45. The bill then requires only one reading before charging a bicameral conference committee with settling on final provisions. (10) Article 47 ensures the impossibility of government shutdowns like those that occurred under Presidents George H.W. Bush and Bill Clinton. The annual budget is accorded forty days of debate in the National Assembly and fifteen days in the Senate. In the case of protracted parliamentary conflict, the government can declare its budget passed by decree after a total of seventy days have passed.

When the French president enjoys a majority or majority coalition in the National Assembly, he can exercise a level of control of the legislative agenda that would be unusual in the US system, particularly because the French president can credibly threaten to discharge the prime minister. The prime minister’s proposals and the government’s agenda are first deliberated in the Council of Ministers (*Conseil des Ministres*), in which the president maintains an “effective veto” over the presentation of bill proposals to the National Assembly. Similarly, the president may intervene later in the legislative process to force the government to withdraw unpopular legislation.¹⁵⁸ All told, neither the French president nor the

¹⁵⁸ This is reported to have happened when the Socialists had a majority in the National Assembly and President Mitterrand did this with an education bill entitled “Projet Savary”.

prime minister needs to engage in the systematic lobbying of individual members to build support in the legislature that is common in the United States. The bargaining process involving incentives and threatened “punishments” (carrots, sticks, and horse trading) around specific draft laws among members in the individualist U.S. Congress scarcely apply in the French context. The legislative process might be considered as driven from “top-down.”

The Legis Application

The IT department of the legislature has modernized and opened the law making process to a significant degree. The “Legis” system can now be used to follow, by means of legislative files, all of the steps in the examination of draft laws submitted by the Government and members, from their being tabled in the National Assembly or the Senate to their publication in the Journal Officiel. The Legis database contains all the procedural information, as well as an indexed summary of the content of the Government or Members’ bill. This software makes the coordination of work between various legislative departments possible and controls the productions of numerous publications for internal use and for the Journal Officiel. The data contained on this database is available to the public on the internet.

D. Germany

Germany is a federal bicameral parliamentary democracy. This means that power is shared between the national (or federal) government and state governments. The national government cannot abolish the state governments. The ministers of the government are members of the legislature, and need their support to stay in power.

There are four structural principles of government in Germany.¹⁵⁹ Democracy, Bundesstaat (Federal-State) Rechtsstaat (Rule of Law) and Sozialstaat (Social State). The lower house of the German legislature (the Bundestag) is in one sense not as strong as e.g., that of the U.K. Parliament because of the need to coordinate with its co-legislature in many areas, the Bundesrat and the fact that a law adopted by the

¹⁵⁹ A.J. Cygan, National Parliaments in an Integrated Europe; An Anglo-German Perspective pp.126-130 (Kluwer 2001)

legislature may be challenged by the Constitutional Court. The Bundesrat is the “federal council” or “upper house of German parliament”, which is the representation of the 16 Federal States (*Länder*)). Nevertheless the legislature has played a key role in law and policy and has had a significant influence on legislative process in Europe.

Both individual members of the legislature (Bundestag) and parliamentary groups have the right of legislative initiative, as do the Bundesrat and the Federal Government. Most draft laws, however, are submitted by the executive government. It is in the legislature (Bundestag) that draft laws are debated, deliberated on and voted on in accordance with a very detailed precisely procedure¹⁶⁰ that is designed to try to assure that the draft laws are thoroughly researched and reflect the best thinking of the country as well as the legislature.

There are approximately 600 members of the lower house, and all are compensated and considered as full time representatives. According to a ruling delivered by the Federal Constitutional Court, the level of the level of compensation for members must be set by the members themselves. All outside interests – paid or unpaid – have to be declared to the President of the German Bundestag in order to ensure that the public is informed of any possible conflicts of interest. Activities that earn additional income are subject to strict rules of conduct.

The legislature makes extensive use of committees to accomplish their work. The Bundestag has recently set up 22 permanent committees, made up of Members from the various groups in according to their relative strengths in the legislature.

Committees are considered to be a place where members of the legislature can concentrate on a single, specialized area of policy. They deliberate on all draft laws that will have an impact in this field before any decision is taken and attempt to find a compromise at the committee stage that is capable of commanding majority support in the full legislature.

The committees obtain information from the government and expert witnesses in order to learn more about the background to the issues on which they have to deliberate.

¹⁶⁰ See Annex J

An important feature behind the strength of the legislature in the German system is the attention paid to practical requirements for its theoretical functions. “The German parliamentary chambers faced similar problems [information resources] when it came to the flow of information on UU decision-making. To prevent a lack of information from rendering the substantive control powers ineffective, the 1992 constitutional reform package laid down wide-ranging normative obligations of the government....to take account of parliamentary complaints about an avalanche of documentation preventing effective oversight.”¹⁶¹

E. Poland

Poland is a semi-presidential social democracy, with bicameral legislature and a President as a Head of State. The current constitution dates from 1997. The government structure centers on the Council of Ministers, led by a prime minister. The president appoints the cabinet according to the proposals of the prime minister, typically from the majority coalition in the bicameral lower house of the legislature (the Sejm). The president is elected by popular vote every five years.

Polish voters elect a bicameral legislature consisting of a 460-member lower house (Sejm) and a 100-member Senate (Senat). The Sejm is elected under proportional representation according to the d'Hondt method, a method similar to that used in many parliamentary political systems. The Senate, on the other hand, is elected under an unusual plurality bloc voting method where several candidates with the highest support are elected from each constituency. With the exception of ethnic minority parties, only candidates of political parties receiving at least 5% of the total national vote can enter the Sejm. When sitting in joint session, members of the Sejm and Senate form the National Assembly (the Zgromadzenie Narodowe). The National Assembly is formed on three occasions: when a new President takes the oath of office; when an indictment against the President of the Republic is brought to the State Tribunal (Trybunał Stanu); and when a President's permanent incapacity to exercise his duties due to the state of his health is declared.

¹⁶¹ Thym, “Parliamentary control of EU Decision-making in Germany” in National Parliaments and European Democracy, at p.54 (Europa Law Publishing 2007)

The judicial branch plays an important role in decision-making. Its major institutions include the Supreme Court of Poland (Sąd Najwyższy); the Supreme Administrative Court of Poland (Naczelny Sąd Administracyjny); the Constitutional Tribunal of Poland (Trybunał Konstytucyjny); and the State Tribunal of Poland (Trybunał Stanu). On the approval of the Senate, the Sejm also appoints the Ombudsman or the Commissioner for Civil Rights Protection (Rzecznik Praw Obywatelskich) for a five-year term. The Ombudsman has the duty of guarding the observance and implementation of the rights and liberties of Polish citizens and residents, of the law and of principles of community life and social justice.

Commentators have noted that the committee system has taken on a central role in law making:

“Available data on the committees’ operations since 1989 also show a high degree of overall activity. During the tenth term [of the Sejm] the 23 full permanent committees held a total of 2,188 sessions. Their presidis met 769 times and the subcommittees 1,052 times...The committee system involves a majority of deputies in specialized roles and affords them the opportunity to develop expertise.”¹⁶² This reliance on committees has enabled the legislature to act on a significantly higher number of draft laws than was historically the case.

Unlike the UK system, the Polish committee system runs in parallel to ministries so that law making issues concerning a ministry are referred to a legislative committee with the same area of expertise. One exception is the Committee on Legislation, which reviews draft laws of a number of different subjects. The Polish committees average between 25 and 40 members and in size and number resemble other European legislatures. Many of the committees are very active, and have been the main force in drafting and reviewing draft laws. Even with a shortage of lawyers, economists and other staff support, the Legislative Committee reported to having met 456 times in 18 months, examining 225 draft laws of which 122 were adopted by the full legislature. The Economic Policy, Budget and Finance Committee is said to have met 231 times and examined 77 draft laws. However, not all committees have been as active. Resource

¹⁶² The New Parliaments of Central and Eastern Europe, p. 74.

shortages, especially with respect to support staff, have been especially noted in the preparation of draft laws ¹⁶³

F. Russia ¹⁶⁴

According to several parliamentary/presidential scholars, the 1993 Russian Constitution created a presidential republic with a strong executive power, at least in part resembling the French Fifth Republic.¹⁶⁵ Russia follows the presidential system with a strong executive who has significant power to issue decrees. The State Duma (the lower chamber of the Russian legislature) elected on 12 December, 1993 was the only parliament to that date that had a duration greater than its first term¹⁶⁶.

A presidential regime types has been categorized as one:

“based on the ideal of maximum separation of powers and full and exclusive responsibility of the cabinet to the president. We define premier-presidentialism as a type in which the president has certain significant powers, but the cabinet is responsible only to the assembly. The third type is presidential-parliamentary, a common type with shared—or confused—responsibility over cabinets between president and assembly.”¹⁶⁷

The Russian legislature

The legislature is the Federal Assembly, which is made up of two chambers: the State Duma (lower house) and the Council of the Federation (upper house). The Duma is the principal decision-making entity, and the Council serves on a part time basis.

Dumas deputies are full time, and elected to four year terms. Both houses elect their own officers and decide on their rules.

¹⁶³ The New Roles of Parliamentary Committees, pp. 105-07, 115.

¹⁶⁴ “The breadth and depth of change in Russian politics in recent years rule out tidy explanations of the development of Russia’s legislative institutions.” See Remington and Smith, “The Early Legislative Process in the Russian Federal Assembly” in “The new Parliaments of Central and Eastern Europe” at p. 163.

¹⁶⁵ Troxel, p. 34

¹⁶⁶ Troxel, PARLIAMENTARY POWER IN RUSSIA, 1991-2001, p.2 (2003)

¹⁶⁷ Troxel, *supra*, at p. 7., citing Shugart and Carey.....

All federal laws must first be submitted to the Dumas prior to adoption by majority vote, and then they go to the Council and the President for their consideration. Individual deputies or the Duma as a whole may introduce draft laws, as may the President, the Government, certain legislative bodies within the federation and the Constitutional and Supreme Courts.

The Duma may also appoint and dismiss the Chairman of the Central Bank, a Human Rights Commissioner and the Chairman of the Accounting Office. It has the power to approve the President's nomination of Prime Minister, but the President may dissolve the Duma and call new elections, if the Duma rejects his choices three times.

The Duma may impeach the President, and may vote "no confidence" in the Government by majority vote. If the Duma votes "no confidence" twice in three months, the President may either dismiss the Government or dissolve the Duma and call for new elections.

Action on Draft Laws

The Duma approves laws by majority vote and sends them to the Council, and the Council has 14 days to approve it by majority vote. If the Council refuses to approve, the Duma may override by a two-thirds vote. (Deputies do not need to be present to vote).

After the Duma and the Council act, the President has 14 days to act. If the President vetoes a law, the Duma and the Council may override with a two thirds vote.

Some scholars expect that certain features of the law-making process of the former Supreme Soviet of the Soviet Union will be carried forward to the legislature. These features include multiple readings of draft laws, reliance on working groups and commissions to draft laws, and trying to obtain approval of draft laws from a broad range of persons expected to be affected by the draft law. The most important similarity with past practice is the use of working groups and expert commissions for drafting the details of draft laws. Certain of these are formed to draft a law on a particular subject where the committee would like to introduce legislation. The majority, however, are by expert groups which study draft laws prepared by others (e.g., the President, government of an individual member of the legislature) in order to reach a consensus on the final draft.¹⁶⁸

¹⁶⁸ See Remington and Smith, *supra* note 32, at p. 179

Structural (non-constitutional) factors

Non constitutional factors, such as committee structure, duration of sessions, and length of term in office are among the structural factors that affect the role of the legislature in the law-making process. The Duma decided in 1993 to have 23 permanent standing committees, from 10 to 43 members each. These committees, whose membership and Chairs can significantly affect the policy outcome, debate draft laws prior to submission to the entire house, and any amendments are studied by the committee prior to

submission as well. This gives the Duma the ability to decide on policies or to delay decisions by referrals to more committees prior to the full house's vote.

While the Supreme Soviet of the former Soviet Union met infrequently (twice a year for a two day session), the Duma is a full time body and met more than six times per month between 1996-98. The Duma deputies were expected to be in the Duma during the second and fourth weeks of the month, and to be at their home constituencies during the first week.

Although the President and Government have the power to submit draft laws, it is the Duma that decides which committee to submit the draft to. The committee then decides when to submit to the plenary session, which then requires that the draft go through three readings. Thus the Dumas has significant power to establish the legislative agenda.

The President may, however, issue decrees in many policy areas. These decrees cannot contradict existing laws, and become void if the Duma adopts a law on the subject

G. United Kingdom (U.K.)

The U.K. is an example of a unitary parliamentary system with a ceremonial monarch. There is a bicameral legislature, consisting of a lower house (the House of Commons) and an upper house (the House of Lords). The U.K. originated what some refer to as the “Westminster system”, which is the name of the way legislatures operate in a number of countries, all of which at one time or another were part of the British

Empire.¹⁶⁹ A form of this system is now used in India, Australia, Canada, as well as Jamaica, Singapore, South Africa and Malaysia. These countries all have bicameral legislatures, meaning they have a lower house (in which the Prime Minister must be able to hold a majority of the votes) and an upper house. The composition of the two houses varies from country to country, but they all make laws in similar ways.

There are generally two legislative assemblies under the Westminster System, an Upper and a Lower House. In the U.K. these are known as the House of Lords and the House of Commons respectively. Draft laws may be proposed in either house, and the majority of them are introduced by members of the executive government (the “Cabinet”) who are themselves elected representatives who sit in the legislature¹⁷⁰. but some time is also devoted to draft laws introduced by members of the legislature individually. This time is limited because in historical times, it was common to block effective government action with a long list of private member’s drafts that consumed all of the legislature’s time.

The draft law is first read in the house it was introduced into, which is usually the lower house. The first reading of the bill is only a formality, and is the occasion of the publication of the government’s explanation of and case for the draft law. It is then the job of the members of the legislature to consider the problem the bill is designed to solve and how effective a job it does.

Their first opportunity to debate the draft law comes at the second reading of the draft, where a vote on its general principles is taken after a debate. If the government is beaten on this vote then it is considered a major setback. In the Lower House, such a defeat would represent a failure to carry its own party (or in rare cases coalition parties) with it. To avoid this in cases where it is considered likely to happen, the executive government may notify legislators that members of the party are expected to act a certain way when voting on a particular draft law. Such notifications are called “whips””, with one line” whips indicate they may vote as they

¹⁶⁹ Noun, How a bill becomes law in the Westminster System (everything2.com)

¹⁷⁰ As opposed to the American “Cabinet”, who are appointed by the President and approved by the Senate but not allowed to be members of the legislature.

wish, whereas “two line” whips allow them to absent themselves if they cannot bring themselves to vote positively. The “three line” whip compels them to vote positively, although a large scale revolt by legislators who object to the executive’s position might cause make the government to withdraw its draft.

If the draft law passes this stage, it’s ready for committee deliberation. At the committee stage the government can strengthen its draft law, and make concessions based on the outcome of earlier debate. The government’s priority is to make sure the draft comes out of the committee in a form that will be ultimately passed by the house, whereas the opposition may seek to weaken the draft or change it significantly. It may undergo large-scale change at this stage, and when it emerges its amendments are considered by the entire house. Then the third reading occurs, at which point a final debate and vote occurs on the draft. In the House of Lords it may be amended further at this stage, whereas in the House of Commons no further amendment is permitted.

The draft is next sent to the other house. The Commons has the power to tell the Lords that they will not act, in which case the draft fails and is delayed indefinitely. In the case where the Commons sends the draft to the Lords, however, the Lords do not have the absolute power to reject the draft. They can reject most bills from the Commons initially, but the Commons may force action in a year.

The house to which the bill is passed can propose amendments to the bill and put it through committees, then pass it back. The Lords may propose amendments so long as they are not against the spirit of the bill. The bill may now pass between the two houses several times as amendments are proposed and rejected. The Parliament Acts may be invoked if agreement is not reached, but if this action is not considered worthwhile, the draft will fail.

Once both houses are agreed on a final version of the draft, it becomes law. The final step is for the draft to gain the consent of the monarch, (or the assent of the Governor-General in the case of Commonwealth states). The monarch or their representative Governor-Generals almost always act only in accordance with constitutional convention and the advice of the

Prime Minister. Today, this step is almost entirely ceremonial, although it is a necessity before a draft becomes a law.

H. USA

The USA follows a federal system, with certain areas regulated by the federal government in Washington DC, and other areas reserved to the legislatures of the fifty states. In areas over which the federal government has acted, especially in the area of commerce among the states, the states are not permitted to adopt conflicting laws. In general, if a state law is in conflict with a federal law, the state law will be invalidated.

1. Federal System¹⁷¹

The federal legislative branch is bicameral, with an “upper house” (the Senate) and a “lower house (the House of Representatives). All are considered to be full time, and their compensation level is set by them. All outside activities should be reported and conflicts of interest are subject to review by ethics committees of each house.

It requires the action of each house to adopt a law. If draft laws of each of the two houses are not the same, a joint committee of the two houses will meet and resolve the differences before sending the draft law to the President for signature (or veto).

The role of Committees in the US system is extremely important. The US House of Representatives has approximately 25 committees, and more than 100 subcommittees, each with support staff and access to specialists in a wide number of areas. The Senate has approximately 20 committees and more than 70 subcommittees, also well supplied with staff and expertise.

Offices of Legislative Counsel (Senate and House of Representatives).

Both houses of the US system have specialized offices of lawyers who assist in preparing draft laws. Dozens of lawyers and administrative staff provide legislative drafting services for the Committees and Members

¹⁷¹ See Annex K for a description of law making at the federal level. See also, UNM, “How a Bill becomes a Law” at elibrary.unm.edu/tutorials/Bill/home.htm

of the United States Senate and House of Representatives and their staff members. The lawyers are intended to be strictly nonpartisan and do not make policy. Their role as professional law drafters is to turn every request by a legislator into clear, concise, and legally effective legislative language.

The Offices have a long history of providing professional services to both majority and minority parties.

Staff Support to Committees, subcommittees and individual legislators

The staff support of the legislature is very significant. There are professional lawyers, accountants, IT specialists as well as specialists in the environment, health, finance etc. that support both individual members of the legislature, all subcommittees and all committees. While it is difficult to know the exact number of legislative support staff, the total number of support staff for the 100 Senators and 492 members of the House of Representatives certainly exceeds 20,000.¹⁷² Individual Senators may have from 20 to 30 persons, with a variety of different specialties (law, agriculture, finance, tourism etc) supporting their law and policy making efforts. Individual members of the House of Representatives may have between 10-20.

2. State legislatures¹⁷³

While all 50 states have legislature that draft laws, the potential for confusing, conflicting laws, especially in the business area, is significantly reduced by use of “Uniform Laws”. Many different law reform groups, consisting of private lawyers, judges, professors and other ordinary citizens, meet on an ongoing basis to review both federal and state laws and consider if changes need to be made to improve the laws. One such group is the “Commission on Uniform State Laws” which periodically submits new draft laws that the state legislatures are encouraged to adopt.

The state legislatures are generally modeled after the federal system, with a bicameral legislature and the Governor in place of the president.

¹⁷² Between 1958 and 1982, the number of Senate staff grew from 2,500 to 7,000.

¹⁷³ See Annex H for a description of law making by the US State of Massachusetts

Tension between the legislature and the executive is therefore much more possible at this state level than in the case of parliamentary systems. Similarly to the federal level, the technical aspects of the law drafting process at the state level is usually assisted by means of a “legislative counsel’s office”. This office will consist of one or a number of well-qualified lawyers whose sole responsibility is to assure that every draft law is well-researched for consistency with the constitution and other laws and is in a form that is uniform in all respects and consistent with other laws. The legislature of the state of Texas, for example, has over 50 lawyers and 45 typists of various legislative agencies working on drafting laws.

State legislatures use the committee system, with committees having the right to hold public hearings on draft laws as well as to conduct oversight or supervision over executive agencies.

The role of lobbyists

Any discussion of law making in the US would be incomplete and misleading without reference to the role, both negative and positive, played by lobbyists.

While public participation is considered a positive feature in all countries surveyed, a related feature, the “lobbying” by private interests, has a much more controversial reputation. At worst, lobbying by persons whose private businesses or other interests may be affected by draft laws being considered by the legislature, may subvert democracy and be considered little more than corruption or covert bribery.

Role of the Courts in assuring quality and consistency of the laws.

While the above mechanisms of hearings, legislative counsel and strong staff support are the central means that the legislature uses to assure the quality and consistency of the laws, it is very important to note that most supervision and control of quality and consistency in the US is with the court system at both federal and state levels. If, despite the care of the legislature and its use of all of the mechanisms discussed above, a law is adopted that is inconsistent with a higher law, or with the constitution, a court may invalidate that law. If, for example, an administrative regulation (a form of LND) of a local agency is inconsistent with another

administrative regulation, or is beyond the power of the agency to issue, a citizen who has been negatively affected by that regulation may ask the court to invalidate it. In this way, the laws are improved as they are used, and as the citizens who are affected by the laws discover weaknesses or inconsistencies that were not discovered by the legislature or by any other law-making agency. While the legislature and other “suppliers” of the laws try to assure that their quality and consistency are high, the “users” of the law have an important mechanism to participate in the process. Without this mechanism, many weaknesses and flaws in the laws would not have been discovered and corrected.

ANNEX A

THE INCREASED WORLDWIDE USE OF TELEVISED LEGISLATIVE SESSIONS

<http://www.museum.tv/archives/etv/P/htmlP/parliamentc/parliamentc.htm>

At present almost 60 sovereign-states provide some television coverage of parliamentary bodies. Among them are countries as diverse in political organization as Australia, Germany, and Japan, Hungary, Bulgaria, and Russia, China, Denmark, and Egypt. With varying allocations of control of the coverage between media entities and chamber officials, countries provide this form of televised information to citizens in response to three related perceptions on the part of governmental institutions: a lack of public familiarity with Parliament and its distinctness from the Executive; a lack of public knowledge of citizenship; and the desire to form channels of communication between the public and politicians that can avoid the mediation of media owners and professionals.

In 1944, the British War Cabinet argued that “proceedings in Parliament were too technical to be understood by the ordinary listener who would be liable to get a quite false impression of the business transacted.” It favoured professional journalists as expert mediators between public and politics. Winston Churchill regarded television as “a red conspiracy” because it had a robotic component that combined undifferentiated mass access with machine-like reproduction. But debates over televising proceedings in Britain were common from 1965, with twelve separate parliamentary proposals discussed between 1985 and 1988. Arguments for TV rested on the medium’s capacity both to involve the public in making politicians accountable and to involve politicians in making the public interested. Arguments against coverage centred on the intrusiveness of broadcasting equipment, the trivialisation through editing of the circumstance and pomp integral to British politics, the undue attention to the major parties and to adversarial division that TV would encourage, and the concern that established procedures and conduct would change to suit television. Channel Four screened a program called *Their Lordships’ House* from 1985. The Lower House rejected a proposal for coverage that year, but

trial Commons telecasts commenced in late 1989, despite the then Prime Minister's opposition. The public had become an audience that must be made into a citizen. Consider the position enunciated by contemporary British Conservative politician Norman St. John-Stevas: "To televise parliament would, at a stroke, restore any loss it has suffered to the new mass media as the political education of the nation."

This was already a given elsewhere. In postwar Germany, televising the Bundestag was said to be critical for democratising the public. Proceedings came to Netherlands television in 1962, via three types of coverage: live for topical issues, summaries of less important debates, and "flashes" on magazine programs. The first years of the system saw considerable public disaffection because Members of Parliament (MPs) tended towards dormancy, absence, novel-reading, and jargon on-camera. Over time, Members came to attend at the same time as producers, viewer familiarity with procedural norms grew, and ratings increased on occasions of moment. In France, it was two years after President Pompidou resignedly intoned that: "Whether one likes it or not, television is regarded as the Voice of France," that a clutch of broadcasting reforms required certain stations to cover the National Assembly. It is no surprise, similarly, that during the extraordinary events in Czechoslovakia at the end of 1989, the opposition Civic Forum made the televising of Parliament one of its principal demands.

Sometimes such moves have amounted to a defensive reaction, at others to a positive innovation. The European Parliament was directly elected from 1979. It has used TV coverage for the past decade in search of attention and legitimacy. Recordings and live material are available to broadcasters without cost, to encourage a stronger image for the new Europe. Second-order coverage of the Parliament had always been minimal, due to lack of media interest, but it increased markedly with live TV material. The rules on coverage are more liberal than elsewhere, even encouraging reaction shots and film of the public gallery. When Ian Paisley, a Northern Ireland Member, pushed in front of Margaret Thatcher to display a poster in 1986, and interrupted the Pope's speech in 1988, his demonstration was broadcast and made available on tape. One thinks here of the chariots that go into the Indian countryside with video recordings of

political rallies and speeches to be shown on screens to five thousand at a sitting. Direct TV politics can be a special event. Uganda adopted colour television to coincide with a meeting of the Organisation of African Unity, and the first live broadcast of the Soviet Union's new Congress of People's Deputies in 1989 attracted a record two hundred million viewers across a dozen time zones, a 25% increase on the previous figure. A side-effect was assisting in the formation of a new image overseas. For American journalists, televising parliamentary sessions helped to bring the USSR into the field of political normalcy.

In the United States, despite the introduction of a Bill in 1922 providing for electronic media coverage of Congress, with a trial the following year, there were no regular radio broadcasts of proceedings until the signing of the Panama Canal Treaties of 1978. The opening of the Eightieth Congress in 1947 was carried on television, but this was mostly proscribed until 1971. The major drive for change stemmed from the results of public opinion polls from the early 1970s suggesting that politicians were held in low esteem. Regular closed-circuit trials were instituted in 1977. Following successful coverage of the Connecticut and Florida State legislatures, the House of Representatives allowed routine broadcasts from 1979. After extensive tests, the Senate agreed to the same in 1986. The service is available via Cable-Satellite Public Affairs Network (C-SPAN and C-SPAN II), which also broadcasts House and Senate Committees, Prime Minister's Question Time from the British House of Commons, and an array of public-policy talkfests.

The political process has also been modified by the use made of new communications technologies, designed to break down mediation between politicians and publics in North America. Direct contact between Congresspeople and their constituents has positioned them at the leading edge of applications of cable, satellite, video cassette recording, and computer-aided interaction. Alaska, for example, has a Legislative Teleconferencing Network that permits committees to receive audio and computer messages from citizens. Ross Perot linked six American cities by satellite in 1992 to convene a "nationwide electronic rally," a metonym for the "electronic town hall" which was to administer the country should he become President; he would debate policies with Congress and have citizens respond through modem or telephone.

The most spectacular recent examples of U.S. parliamentary coverage are the Senate Judiciary Committee's Judge Thomas Confirmation Hearing of 1991 and the appearance of Oliver North before a Congressional Committee in the 1987 hearings into funding the Contras in Nicaragua. The evidence about Clarence Thomas and Anita Hill was so "popular" that its competition, Minnesota versus Toronto, drew the lowest ratings ever for a baseball play-off. North's evidence had five times as many viewers as *General Hospital*, its closest daytime soap opera competitor. Most commentators on that hearing clearly read it intertextually, referring to acting, entertainment, and stars in their analysis. CBS actually juxtaposed images of North with Rambo and Dirty Harry, emphasising the lone warrior against an establishment state that would not live up to its responsibilities. North assisted this process in his promise "to tell the truth, the good, the bad and the ugly." Much media attention was given to Reagan's words of admiration to North: "This is going to make a great movie one day." The reaction of the public was similarly remarkable. Polls which showed that years of government propaganda still found seventy per cent of Americans opposed to funding the Contras saw a twenty per cent switch in opinion after the hearings. Once the policy issue became personalised inside North, and opposition to him could be construed as the work of a repressive state, Congressional television viewing became popular and influential.

Conversely, rules enunciated by the British Select Committee on Televising the Commons prohibit cut-away reaction shots, other than of those named in debate. Close-ups and shots of sleeping members are also proscribed. Disruptions lead to a cut-away to the Speaker. These restrictions persuaded Channel Four to abandon plans for live telecasts, although the House decided to permit wide-angle shots in 1990 in order to increase the televisuality of the occasion. How should one read instructions which insist that: "Coverage should give an unvarnished account of the proceedings of the House, free of subjective commentary and editing techniques designed to produce entertainment rather than information?" Such a perspective contrasts starkly with the response to falling public interest in watching Convention politics made by Roone Arlege, Network News President of the American Broadcasting Company: "The two political parties should

sit down on their own, or maybe with the networks, to come up with something more appealing to the American people.”

For the most part, parliaments want to control coverage. Guidelines on the use of file footage of proceedings issued by Australia’s Joint Committee on the Broadcasting of Parliamentary Proceedings, for example, are concerned about the unruly gazes of directors and publics. They insist on maintaining continuity, avoiding freeze frames, and receiving guarantees that material will not “be used for the purposes of satire or ridicule.” After the first day of Question Time TV in Britain, a Conservative Member stated that “some of the men--I happen to know--are carrying powder-puffs in their pockets to beautify their sallow complexions.” And who can forget former US House Speaker Tip O’Neill’s sensational findings on TV coverage of Democratic and Republican Party Conventions: “If a delegate was picking his nose, that’s what you’d see.... No wonder so many of us were skittish”? Satire can never be kept far-distant from pomposity.

-Toby Miller

FURTHER READING

Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton, and Gary R. Orren. *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*. New York: Basic, 1988.

Arterton, F. Christopher. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*. Beverly Hills, California: Sage, 1987.

Franklin, Bob, editor. *Televising Democracies*. London: Routledge, 1992.

Garber, Marjorie. “Character Assassination: Shakespeare, Anita Hill, and JFK.” *Media Spectacles*. In, Marjorie Garber, Jann Matlock and Rebecca L. Walkowitz, editors. New York: Routledge, 1993.

Golding, Peter, Graham Murdock, and Philip Schlesinger, editors. *Communicating Politics*. Leicester: Leicester University Press, 1986.

Hetherington, A., K. Weaver, and N. Ryle. *Cameras in the Commons*. London: Hansard Society for Parliamentary Government, 1990.

Hutchinson, Jenny. *The Big Picture on the Small Screen*. (Papers on Parliament 5). Canberra: Department of the Senate, 1989.

Kline, Susan L., and Glenn Kuper. "Self-Presentation Practices in Government Discourse: The Case of US Lt. Col. Oliver North." Text (The Hague, Netherlands), 1994.

Lamb, Brian. *C-SPAN: America's Town Hall*. Washington: Acropolis, 1988.

Miller, Toby. *The Well-Tempered Self: Citizenship, Culture, and the Postmodern Subject*. Baltimore, Maryland and London: The Johns Hopkins University Press, 1993.

Morrison, Toni, editor. *Race-ing Justice, Engendering Power: Essays on Anita Hill, Clarence Thomas and the Construction of Social Reality*. New York: Pantheon, 1992.

Schulte-Sasse, Linda. "Meet Ross Perot: The Lasting Legacy of Capraesque Populism." *Cultural Critique* (New York), Fall 1993.

Smith, Anthony, editor. *Television and Political Life: Studies in Six European Countries*. London: Macmillan, 1979.

Tomasulo, Frank P. "Colonel North Goes to Washington." *Journal of Popular Film and Television*, 1989.

See also British Television; Hill-Thomas Hearings; Political Processes and Television; U.S. Congress and Television; U.S. Presidency and Television

ANNEX B

Presidential Systems

Afghanistan

Argentina

Belarus

Bolivia

Brazil

Chile

Colombia

Costa Rica

Cyprus

Dominican Republic

Ecuador

El Salvador

Guatemala

Honduras

Indonesia

Kenya

Mexico

Nicaragua

Nigeria

Peru

Philippines

Republic of China

Seychelles

South Korea

Tanzania

Uganda

United States

Uruguay

Venezuela

Zambia

ANNEX C

Semi-Presidential Systems

Algeria	Haiti	Peru
Armenia	Kazakhstan	Romania
Azerbaijan	Kenya	Russia
Belarus	Republic of Korea	São Tomé and Príncipe
Bosnia and Herzegovina]	Kyrgyzstan	Senegal
Burkina Faso	Lebanon	Serbia
Cape Verde	Mali	Sri Lanka[6]
Egypt	Moldova	Republic of China (Taiwan)
Finland	Mongolia	Tajikistan
France	Mozambique	Ukraine
Georgia	Namibia	Uzbekistan
Guyana	Niger	Western Sahara
	Pakistan	Yemen

NB. Other countries, such as the People’s Republic of China, and the Socialist Republic of Vietnam, have both a President and a Premier or Prime Minister.

ANNEX D

Parliamentary Systems

Albania	Ethiopia	Italy	Poland
Austria	Germany	Kosovo	Portugal
Bangladesh [8]	Greece	Latvia	Samoa
Bulgaria	Hungary	Lithuania	Singapore
Croatia	Iceland	Macedonia	Slovakia
Czech Republic	India	Malta	Slovenia
Dominica	Ireland	Mauritius	Trinidad and Tobago
East Timor	Iraq	Mauritania	Turkey
Estonia	Israel	Montenegro	Vanuatu

ANNEX E

Parliamentary Systems with Ceremonial Monarchs

Andorra	Grenada	Saint Kitts and Nevis
Antigua and Barbuda	Jamaica	Saint Lucia
Australia	Japan	Saint Vincent and the Grenadines
The Bahamas	Lesotho	Solomon Islands
Barbados	Luxembourg	Spain
Belgium	Malaysia	Sweden
Belize	Netherlands	Thailand
Cambodia	New Zealand	Tuvalu
	[14]	
Canada	Norway	United Kingdom
Denmark	Papua New Guinea	

ANNEX F

Public hearings in China

People to have bigger say in laws By Zhu Zhe (China Daily) Updated: 2008-03-10 09:09

The general public will have a greater say in legislation, top legislator Wu Bangguo said on Saturday.

“Laws closely related to the interests of the people, such as the draft food safety law, must be made public to extensively solicit people’s opinions,” Wu said while delivering a work report at the ongoing 11th National People’s Congress (NPC) annual session.

“Public hearings and debates will be held to conduct in-depth deliberations for highly technical or complicated laws such as the draft social security law,” he said.

To seek public opinions, the NPC has published the full texts of the draft property law, the draft employment promotion law, the draft labor contract law and the draft amendment to the Law on Prevention and Control of Water Pollution in the past five years.

NPC figures show the Labor Contract Law elicited a record 191,849 suggestions in 30 days. Also noticeable is the fact that for the first time in its history, the NPC held a legislative public hearing on the proposed lifting of the individual income tax threshold in 2005.

More public participation in legislative work will ensure new laws fully express the common wishes of the people, said deputy director of the Legislative Affairs Commission of the NPC Standing Committee Shen Chunyao.

“The public’s right to know, participate, express and supervise can be ensured by open and transparent legislation,” he said. “More importantly, people can have a better understanding of the new laws when they participate in legislation.”

Apart from the draft food safety and social security laws, other legislations on this year’s agenda include the law on State-owned

assets, circular economy law and the law on arbitration of disputes over contracted rural land, Wu's report said. The revision of the Electoral Law, the Organic Law of the NPC and the Law on State Compensation are also on the agenda.

Wu said the 10th NPC Standing Committee accomplished the goal of establishing the basics of a socialist legal system, with 229 laws in force in China at present.

Preventing and controlling water pollution and protection of workers' legitimate rights and interests will get priority on the NPC's supervision list this year.

The NPC Standing Committee will hear and deliberate a special State Council work report to prevent and control water pollution. It will examine the implementation of the Labor Contract Law to determine whether it truly protects the rights and interests of the workers, the report said.

ANNEX G

House Legislative Database

See also the Federal Tool Kit's more complete description of this ambitious project: a fully searchable database of House bills and amendments in full text; bill and amendment status, bill summaries, and histories; committee hearing transcripts, votes, and reports; the Congressional Record; etc. Many of the databases, however, especially those that would yield the most current and timely information, remain permanently "under construction" and unavailable.

The House gopher describes the House WAIS databases as follows: The U.S. House of Representatives is now providing the full text of the printed versions of House bills and resolutions on a WAIS server. The Legislative Resources area also contains listings of major Floor and Committee actions taken in the House and Senate, as well as Joint Committees, for the last three legislative days. It is updated only when the House is in session, so will not include Committee actions taken during recess. The Joint Committee Actions includes information for the last three legislative days on which Joint Committees met and acted.

<http://www.house.gov/Legproc.html> >

Will T. Bill

The "Will T. Bill" interface to the House WAIS server (legislative database) is usually available from 6AM to 1AM EST. It provides an easy one-stop search of many aspects of House bills: one may search any bill from the 104th or 103d Congress, limit the search to particular versions (any, engrossed, enrolled, reported, introduced) of bills or to particular kinds (HR, HRes, HConRes, HJnt Res, S, Sres SConRes, SJntRes, any), and search by bill number or title, by date of introduction, sponsor or key word or phrase in the full text of the bill. Beware, however: the interface requires a WAIS-conversant browser, or a browser with a local WAIS client configured.

<http://www.unipress.com/will-t-bill.html>

The LegiSlate gopher

Provides quick and timely access to very frequently (daily) updated information about current legislation. Legislate is a commercial product, a subset of the larger Legislate database. As such, unfortunately, it makes only a smaller subset still available to the general public.

A full description is available in the Federal Toolkit. Those with institutional access to the full LegiSlate gopher service may view a description from LegiSlate itself; those without may prefer to look at their description of the public portion. *[gopher://gopher.legislate.com:70/11/Legislation](http://gopher.legislate.com:70/11/Legislation)*

THOMAS

The premiere legislative resource, containing the searchable full text of current legislation, bill summaries and histories (both searchable), indexes of “hot” legislation, and browsable lists of bills by date, status (vetoed, passed, enrolled), etc., as well as a searchable text of the Congressional Record. Various guides are available, including hints for searching bill summary and status information; a guide to keyword searching; a guide to interpreting results; and a guide to searching for individual bills by bill number. There is also a fairly comprehensive guide in the Federal Tool Kit. (*<http://thomas.loc.gov>*)

GPO Access Legislative Databases

The main legislative databases at GPO Access include (linked here to the relevant pages of the Federal Tool Kit):

The Congressional Record and CR Index

United States Code

Public Laws

Bills

Congressional Directory

House and Senate Calendars

History of bills.

The last contains the 1996 History of Bills and Resolutions, a section of the 1996 Congressional Record Index (Vol.142) that provides information about all bills and resolutions introduced during the 2nd session of the 104th Congress. The database is updated daily, usually the day after publication of the record. The 1995 and 1994 History of Bills and Resolutions database provides information about the 104th Congress 1st session and the 103d Congress 1st and 2nd session. Entries for each bill include actions that are reported in the Congressional Record and reference issue and date and pages where the action is reported.

LCWEB

A good survey of legislative sites from the Library of Congress. Includes a subsection devoted to Congressional sources in particular, and links to CapWeb, Thomas, various partisan and official legislative sources, voting record sources, etc. A fairly small but well maintained site.

<http://lcweb.loc.gov/global/legislative/>

University of Michigan Legislation Page

From the Documents Center, a comprehensive guide to Federal Legislation information on line (and some off). To this site might be compared the set of general laws and legislation links from the University of Colorado Boulder (mostly GPO Access mirrors, Thomas, Project Vote Smart, Cornell Law School, etc.), as well as the Colorado page of political campaign material, voting records, current bills, congressional directories, etc.

<http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/fedlegis.html>

ANNEX H

9.5. An Overview

The responsibility for enacting laws in Massachusetts rests primarily with the state legislature, formally known as the General Court. It is divided into two branches: a 160-member House of Representatives and a 40-member Senate. The two legislative branches work concurrently on pending laws brought before them.

Lawmaking begins in the House or Senate Clerk's office where petitions, accompanied by bills, resolves, etc., are filed and recorded in a docket book. The clerks number the bills and assign them to appropriate joint committees. There are 21 of these committees, each responsible for studying the bills which pertain to a specific area (i.e. taxation, education, healthcare, insurance, etc. (see complete list of committees else where in this publication). Each committee is composed of six Senators and eleven Representatives, except for the committee on Transportation which has seven members on the Senate and thirteen members on the part of the House.

The standing committees schedule public hearings for the individual bills, which afford citizens, legislators and lobbyists the opportunity to express their views. Committee members meet at a later time in executive session* to review the public testimony and discuss the merits of each bill before making their recommendations to the full membership of the House or Senate. The committee then issues its report, recommending that a bill "ought to pass" or "ought not to pass" and the report is submitted to the Clerk's office. *An "executive" session in the legislature is not private. The public may observe, but not participate in, these meetings.

The first reading of a favorably-reported bill is automatic and occurs when the committee's report appears in the Journal of the House or Senate Clerk. Matters not requiring reference to another joint House or Senate committee are, following the first reading, referred without debate to the Committee on Steering and Policy in the Senate (except certain special laws relative to a city or town), or placed in the Orders of the Day (the Calendar) without debate, for a second reading in the House.

If a bill affects the finances of the Commonwealth, it is referred to the Senate or House Committee on Ways and Means after the first reading. If the bill involves county finances when reported in the House, it is then referred to the committee on Counties on the part of the House (this rule does not apply to the Senate).

Adverse reports (“ought not to pass”) are also referred to the Committee on Steering and Policy** in the Senate or placed without debate in the Orders of the Day for the next session of the House. Acceptance by either branch of an adverse report is considered the final rejection of the matter. However, an adverse report can be overturned. A member may move to substitute the bill for the report, and, if the motion to substitute carries, the matter is then given its first reading and follows the same procedure as if reported favorably by committee. ***The Committee on Steering and Policy was established in 1983 to advise the Senate on the order of priorities of the matters referred to it, on the urgency for consideration of such matters, and on alternative methods of responding to such matters. The committee is required to report on the Senate floor on the bills referred to it no later than 30 days after receiving them, and before the last formal sitting of the legislative session.*

After a bill takes its second reading, it is open to debate on amendments and motions. Following debate, a vote is taken and if the bill receives a favorable vote by the membership, it is ordered to a third reading and referred to the Committee on Bills in the Third Reading. This amounts to the preliminary passage of the bill in one branch.

That committee examines technical points, as well as the legality and constitutionality of the measure, and ensures that it does not duplicate or contradict existing law. The House committee on Bills in the Third Reading is required to report on any matter referred to it no later than 45 days after receiving it. The committee then issues a report and returns the bill to the respective House or Senate for its third reading. At that time, legislators can further debate and amend the bill. Following the third reading, the body votes on “passing the bill to be engrossed.”

The bill must then pass through three readings and engrossment in the second legislative branch. Should that occur, it is sent to the Legislative

Engrossing Division where it is typed on special parchment in accordance with the General Laws.

However, if the second branch passes an amended version of the bill, the legislation returns to the original branch for a vote of concurrence in the amendment. If concurrence is rejected, a conference committee consisting of three members from each legislative branch representing both political parties may be formed to effect a compromise piece of legislation. When a compromise is reached, the bill is sent to both legislative branches for their approval. A vote “to enact” the bill, first in the House and later in the Senate, is the final step in the passage of a bill by the legislature.

Following enactment, the bill goes to the governor, who may sign the bill into law, allow it to become law without signing it (if the governor holds the bill for ten days without taking any action while the legislature is in session, it becomes law without his or her signature), veto it, or return it to the legislature with recommended changes. If the legislature has prorogued (concluded its yearly session) and the governor does not sign the bill within ten days, it dies. This is referred to as a “pocket veto.” The ten-day period includes every day except Sundays and holidays, and it begins the day after the legislation is laid on the governor’s desk.

A bill signed by the governor, or passed by two-thirds of both branches over his veto, becomes a law. It is usually effective in ninety days. The day after the governor signs the bill is considered to be the first day, and each succeeding day, including Sundays and holidays, is counted until the ninetieth.

Laws considered “emergency” in nature take effect immediately upon signing if the legislature has voted to attach an “emergency preamble” to the bill. Adoption of the preamble requires a two-thirds vote of the membership .

The governor may also declare an act to be an emergency law and make it effective at once. A special act takes effect thirty days from the day it is signed, unless it contains a provision to make it effective immediately.

PUBLIC PARTICIPATION IN MASSACHUSETTS

Legislation must be filed in either the House or Senate Clerk's office by the first Wednesday in December preceding the first annual session of the two-year General Court. The joint rules, as changed and adopted in 1995, provide that any matter pending before the legislature at the end of the first annual session shall carry over into the second annual session at the same legislative status, except Appropriation Bills recommended by the Governor. Other pieces of legislation that do not have local approval of a city or town and which are filed at any other time would be considered late filed petitions and thus start their course in the respective Rules committees of the two branches. The legislature is elected biennially in even-numbered years.

When a bill is filed, it is recorded in a docket book in the Clerk's office. The book provides the name of the legislator filing the bill, the names of the petitioners, the subject matter of the bill and the number the bill has been given for the legislative session. The books are especially useful when one is trying to locate various pieces of legislation of a similar nature before the Legislative Bulletin is published or the formal listing of all legislation appears in the subject index. (A partial subject index is available in the Clerk's office shortly after all legislation has been filed in the General Court; a more complete version is available usually by mid-year. The "carryover" provisions of pending legislation from the first term into the second annual session became effective with the 1995-1996 session of the General Court.)

The petitioner may want to contact other petitioners whose legislation addresses the same issue as the one in which he or she is interested. Working cooperatively rather than independently can increase the impact of the proponents' arguments.

A petitioner should be well-prepared before testifying at a public hearing. Well organized, well-researched presentation statements naturally have a positive influence on committee members. If unable to attend a public hearing, a petitioner should prepare written testimony which can be accepted by a committee before the scheduled hearing.

Petitioners should prepare a summary of the planned testimony and make a number of copies for distribution to committee members, staff members and any media representatives present. This allows members to make notes on the testimony while the petitioner is speaking. If the petitioner is serving as a spokesperson for a group, he or she should mention that to the committee prior to testifying. Very often, only written testimony is accepted on refiled bills.

At the conclusion of the presentation, committee members may request further information or clarification. After all testimony is heard, the hearing is complete and the committee will meet, in executive session, either that day or at a later time, to decide whether to issue a favorable or unfavorable report.

The committee report is crucial to the survival of a bill, since the recommendations of all committee reports are generally followed by the legislature.

“Money” bills (bills imposing a state tax) must be first reported in the House. Following the first reading of such a bill it is referred to the House Committee on Ways and Means for further study. Ways and Means issues a report which is sent to the House; the bill is then read a second time and continues through the legislative process. The same procedure is followed when the bill reaches the Senate. Petitioners should remain in contact with the Clerk’s office or the appropriate committee to find out when the bill will receive a reading before the full body. Petitioners should also try to attend that legislative session so that they can encourage support of legislators to speak in favor of the bill. If the bill survives the debate in the second reading, a vote will be taken “ordering the bill to a third reading,” and the process continues as described in Part One.

As the bill continues through the legislative process, the petitioner should work to convince legislators to support it. The survival of any bill depends on continued favorable votes in both branches of the legislature. If the bill passes in both branches, it is sent to the House and then to the Senate for a “vote to enact” the bill. Enactment is usually a formality but it does represent the final passage of a bill by the legislature.

The last step in the process is action by the governor. Letter-writing campaigns and telegrams are often utilized to acquaint the governor with citizen support or opposition.

After the bill is signed by the governor, it becomes law, usually effective in ninety days. However, there may be an “emergency preamble” attached to some laws, making them effective immediately, as explained in Part One.

The process of bringing a bill to fruition as a law in Massachusetts is a long, often tedious, one. However, it is also very exciting and extremely worthwhile. It brings the average citizen of the Commonwealth much closer to state government. And, quite likely, if a petitioner is successful in gaining acceptance for the legislation, that law will be in existence long after he or she and all the legislators who passed it have departed from the scene.

Participating in Hearings and Observing Legislative sessions

The workings of the legislature are accessible to you as a citizen of Massachusetts. You are strongly encouraged to observe the proceedings at the State House.

9.5.1. Observing a Committee Hearing

Call the House Clerk’s office at (617) 722-2356 or the Senate Clerk’s office at (617) 722-1276 or check the newspapers for the schedules of public hearings on legislative proposals. Most hearings occur during the morning, Monday through Thursday, throughout the year, but especially between February and June in the first annual session of the two-year General Court.

Upon arrival at the State House, go to the Legislative Documents Division (Room 428), where you can obtain a copy of the Daily List of Legislative Committee Hearings. It contains a list of bills upon which testimony will be heard on that day. Bills concerning the same general subject are usually grouped together and heard at a single hearing.

Copies of bills under consideration may be secured either in Room 428 or in the hearing room. Also available to you are Bulletins of Committee

Work, containing the names of the members of each committee, as well as a listing and brief legislative history of all bills assigned to each committee.

Most hearings are informal. Visitors are allowed to enter and leave the hearing room at any time during the proceedings.

The Senate or House chairpersons conduct hearings on matters before joint committees. Bills are generally discussed in the order of their appearance in the Daily List. Customarily, the testimony of the proponents is presented first, followed by that of the opponents. Legislators and constitutional officers are permitted to speak out of turn.

The hearing ends following completion of testimony on the bills under consideration. Later, the members meet in executive session to discuss the bill as described in Part One of this publication.

9.5.2. Observing the House or Senate in Session

The House of Representatives and the Senate usually meet Monday through Wednesday at 1:00pm informal session, and Thursday at 11:00 a.m. in an informal session (without a calendar). Formal sessions of the House and Senate are broadcast live on local television (Channel 44).

Public galleries for observing the activity within the chambers are located on the fourth floor and visitors are permitted to enter and leave freely. The presiding officers in each chamber are elected by the full membership of the respective branches at the beginning of each biennial session of the legislature.

The presiding officer in the House is the Speaker of the House; in the Senate, the presiding officer is the Senate President. The presiding officer first takes up matters which are not listed in the Calendar such as reconsideration or enactment of bills, and adoption of resolutions and orders. The body then proceeds to those matters listed in the Orders of the Day (the Calendar). Informal or non-calendar sessions consider only non-controversial matters.

You may obtain the Calendar for the House or Senate sessions from the Legislative Documents Division, Room 428. This document will enable you to follow the proceedings of the legislative session.

The clerk of each branch reads each bill by title before any action is taken on it. The clerk's staff records the proceedings of each session. Any member desiring to debate a specific item on the Calendar calls out "pass" when the item is read by the clerk. The item is then "passed" for debate. After all non-controversial items are disposed of, the "passed" items are taken up.

Debate on a bill may occur during the second and third readings. The clerk identifies the bill by title before debate is allowed to begin. Following the conclusion of debate, a vote is taken.

When a vote is taken on a bill, the presiding officer in each branch calls, "all those in favor, say 'aye'; opposed 'nay'." He or she then interprets the consensus of the membership. A member doubting that ruling may request a standing vote or a roll call. The latter is ordered if at least twenty members of the House support it. In the Senate, one-fifth of the members present must support the request for a roll call.

In the Senate, roll call votes are conducted orally. Each member's name is read and the vote recorded, with the results tallied by the clerk. An electronic voting system is used in the House. There, each representative is assigned a desk with a roll call box, which is connected electronically to the roll call boards* in the front of the House chamber. During the vote, a member presses either a "yea" or a "nay" button on his or her desk corresponding respectively to either a green or red light beside the member's name on the roll call board. **The roll call board on the left side of the chamber contains the names of the majority membership, beginning with members of the leadership. The remaining party members are listed below in alphabetical order continuing onto the board on the right side of the chamber. Members of the minority party leadership and their members follow.*

When the vote is completed, a tally is shown at the top of the boards beneath the number of the bill upon which the vote was taken.

ANNEX I

The Law Making Process in Denmark [See Separate Annex]

ANNEX J

A SUMMARY OF THE LAW MAKING PROCESS IN GERMANY

[Taken from the website: <http://www.bundestag.de>]

Passage of legislation

First comes the bill

Laws determine how individuals live together. They are general rules that are binding on the whole community. This is why they are debated and adopted in Germany's most important democratic forum: the German Bundestag.

However, it is not just the Members of the German Bundestag who are able to initiate the bills that result in new acts of law. The Federal Government and the Bundesrat also have the right to introduce bills in the Bundestag.

Most bills and items for discussion are drawn up by the Federal Government. As the central level of the executive, it has most experience of the implementation of legislation and possesses direct knowledge of where new statutory provisions are needed in practice.

Initiatives introduced by the Federal Government or the Bundesrat

If the Federal Government wishes to amend or introduce a law, the Federal Chancellor must initially transmit the bill to the Bundesrat.

As a rule, the Bundesrat then has a period of six weeks in which to deliver its comments on the bill, to which the government may in turn respond with a written counterstatement. The Federal Chancellor then forwards the bill to the Bundestag with the Bundesrat's comments. One

exception to this procedure is the draft Budget Act, which is transmitted simultaneously to the Bundesrat and the Bundestag.

A similar procedure applies when legislative initiatives are introduced by the Bundesrat. Once the majority of the Members of the Bundesrat have voted in favour of a bill, it goes first to the Federal Government, which attaches its comments to it, usually within six weeks, and then forwards it to the Bundestag.

Initiatives introduced from the floor of the Bundestag

Draft laws may also be initiated by Members of the German Bundestag, in which case they must be supported by either at least one of the parliamentary groups or at least five percent – at present 31 – of the Members of the German Bundestag.

Bills introduced in this way do not have to be submitted first to the Bundesrat. This is why the government sometimes arranges for particularly urgent bills to be introduced by its parliamentary groups in the Bundestag.

Distribution of printed papers

Before a bill can be deliberated on in the Bundestag, it must initially be transmitted to the President of the German Bundestag, then registered and printed by the Administration.

Subsequently, it is distributed to all the Members of the German Bundestag, the members of the Bundesrat and the federal ministries as a Bundestag printed paper.

As soon as the bill has been placed on the agenda of the plenary, the first stage of its passage through Parliament is over: it is now about to be officially introduced into the public forum of the Bundestag.

Three readings in the plenary

As a rule, bills are debated three times in the plenary of the Bundestag – these debates are known as readings.

During the first reading, a debate is only held if this has been agreed in the Council of Elders or demanded by one of the parliamentary groups. For the most part, this happens when legislative projects are particularly controversial or of special interest to the public.

The primary goal of the first reading is to designate one or several committees that are to consider the bill and prepare it for its second reading. This is done on the basis of the recommendations made by the Council of Elders.

If several committees are designated, one committee is then given overall responsibility for the deliberations on the item. It is therefore responsible for the bill's passage through Parliament. The other committees are asked for their opinions on the bill.

Legislative work in the committees

The detailed work on legislation takes place in the permanent committees, which are made up of Members from all the parliamentary groups. The committee members familiarise themselves with the material and deliberate on it at their meetings. They are also able to invite representatives of interest groups and experts to public hearings.

In parallel to the work done by the committees, the parliamentary groups form working groups, in which they examine the issues concerned and define their own positions.

It is not unusual for bridges to be built between the parliamentary groups in the committees. Most bills are revised to a greater or lesser extent as a result of collaboration between the governing and opposition parliamentary groups.

Following the conclusion of the deliberations, the committee with overall responsibility for a bill presents the plenary with a report on the course and results of its deliberations. The decision it recommends forms the basis for the second reading that now takes place in the plenary.

Debate during the second reading

Before the second reading, all the Members receive the published recommendation for a decision in printed form. They are therefore well prepared for the debate. Apart from this, the parliamentary groups coordinate their positions once again in internal meetings prior to this debate, for it is important to present a united front in the public second reading.

Following the general debate, all the provisions set out in the bill may be considered individually. As a rule, however, the plenary moves directly to a vote on the bill as a whole.

Any Member of the German Bundestag may table motions for amendments, which are then dealt with immediately in the plenary. If the plenary adopts amendments, the new version of the bill must first be printed and distributed. However, this procedure may be abbreviated with the consent of two thirds of the Members present. It is then possible for the third reading to begin immediately.

Voting during the third reading

Another debate is only held during the third reading if this is requested by a parliamentary group or at least five percent of the Members of the German Bundestag.

Motions for amendments may no longer be tabled by individual Members at this stage. It is now only possible for one of the parliamentary groups or five percent of the Members of the German Bundestag to table such motions. Furthermore, they may only be tabled on amendments adopted during the second reading.

The final vote is held at the end of the third reading. When the President of the German Bundestag asks for the votes in favour of the bill, votes against and abstentions, the Members respond by rising from their seats.

Once a bill has gained the necessary majority in the plenary of the Bundestag, it is transmitted to the Bundesrat as an act.

Consent of the Bundesrat

It is through the Bundesrat that the Länder are involved in the shaping of every piece of legislation. In this respect, the Bundesrat's rights to participate in the legislative process are precisely defined.

The Bundesrat may not make amendments to an act adopted by the Bundestag. However, if it does not give its consent to an act, it may demand that the Mediation Committee be convened. The Mediation Committee consists of an equal number of Members of the German Bundestag and members of the Bundesrat.

For some bills, the consent of the Bundesrat is a compulsory requirement. These include, for example, acts that affect the finances and administrative competencies of the Länder.

In the case of bills to which the Bundesrat may lodge an objection, the Bundestag may put an act into force even if no agreement has been reached in the Mediation Committee. However, this requires another vote in which the Bundestag passes the bill by an absolute majority.

Entry into force

Once a bill has been approved by the Bundestag and the Bundesrat, it has to go through a number of further stages before it can enter into force.

An act that has been adopted is first printed and transmitted to the Federal Chancellor and the competent federal minister, who countersign it.

The Federal President then receives the act for signing into law. He or she examines whether the act has been adopted in accordance with the constitution and is free of evident material contraventions of the Basic Law. Once these checks have been carried out, the Federal President signs the act and orders that it be published in the Federal Law Gazette.

With this, the act has been promulgated. Should no specific date be mentioned in the act for its entry into force, it automatically becomes effective as of the 14th day following its publication in the Federal Law Gazette.

Quelle: http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legislation/passage

ANNEX K

LAW MAKING AT THE FEDERAL LEVEL IN THE USA

Full text at: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>

Outline as follows:

Revised and Updated by Charles W. Johnson

Parliamentarian, United States House of Representatives

Presented by Mr. Ney

June 30, 2003

Table of Contents

Foreword

I. Introduction

II. The Congress

III. Sources of Legislation

IV. Forms of Congressional Action

- Bills
- Joint Resolutions
- Concurrent Resolutions
- Simple Resolutions

VI. Consideration by Committee

- Committee Meetings
- Public Hearings
- Markup
- Final Committee Action
- Points of Order with Respect to Committee Hearing Procedure

VII. Reported Bills

- Contents of Reports
- Filing of Reports
- Availability of Reports and Hearings

VIII. Legislative Oversight by Standing Committees

IX. Calendars

- Union Calendar
- House Calendar
- Private Calendar
- Corrections Calendar
- Calendar of Motions to Discharge Committees
- X. Obtaining Consideration of Measures
- Unanimous Consent
- Special Resolutions or “Rule”
- Consideration of Measures Made in Order by Rule Reported from the Committee on Rules
- Motion to Discharge Committee
- Motion to Suspend the Rules
- Calendar Wednesday
- District of Columbia Business
- Questions of Privilege
- Privileged Matters
- XI. Consideration and Debate
- Committee of the Whole House
- Second Reading
- Amendments and Germaneness Rule
- The Committee “Rises”
- House Action
- Motion to Recommit
- Quorum Calls and Rollcalls

- Voting
- Electronic Voting
- Pairing of Members
- System of Lights and Bells
- Recess Authority
- Live Coverage of Floor Proceedings

XII. Congressional Budget Process

XIII. Engrossment and Message to Senate

XIV. Senate Action

- Committee Consideration
- Chamber Procedure
- XV. Final Action on Amended Bill
- Request for a Conference
- Authority of Conferees
- Meetings and Action of Conferees
- Conference Reports
- Custody of Papers

XVI. Bill Originating in Senate

XVII. Enrollment

XVIII. Presidential Action

- Veto Message
- Line Item Veto
- XIX. Publication
- Slip Laws
- Statutes-at-Large
- United States Code

ANNEX L

Law Making in China

The Law-making Law: A Solution to the Problems in the Chinese Legislative System?

Yahong LI

Perspectives, Vol. 2, No. 2

(Author's note: this is an excerpt from a same titled article published in Hong Kong Law Journal (HKLJ), Vol. 30, Part 1, 2000. The HKLJ has granted permission for the "Perspectives" to publish this article. Minor revisions have been made to make the present paper more coherent. Please refer to the original article for full citations and notes.)

I. Introduction

The Law-making Law of the People's Republic of China (or Legislative Law, hereinafter, "Law-making Law"), a law aimed at regulating China's disorderly legislative system, was promulgated by the third plenary meeting of the Ninth National People's Congress ("NPC") on March 15, 2000. The legislative process for this new law was lengthy and laborious. It began in 1993 and produced a total of seven or eight drafts during the succeeding seven years.

Perhaps the most significant achievement of the Law-making Law is that for the first time in PRC's legislative history, the legislative powers of the central and local governments are divided, and the center's exclusive legislative powers are specifically listed, or limited. This move demonstrates that China has begun institutionalizing its legislative system and, consciously or unconsciously, incorporating some elements of federalism in restructuring its state powers. However, the Law-making Law also leaves many problems unsolved such as insufficient guarantees for the exercise of local legislative powers, the lack of legislative supervision mechanisms and unclear delegation of the powers to interpret laws. This article argues that these problems, together with the inherent defects of the Chinese political system, will, contrary to the drafters' intention, undermine the ability of the new legislation to achieve its goals.

II. The Significance

It is worth noting that some political ideologies such as the Four Basic Principles and Deng Xiaoping theory are inserted in the Law-making Law, shortly before the Law was formally promulgated. No information is available on who proposed the addition and whether it had been debated. Besides showing the unquestionable authority of the central leadership, the addition is not only practically meaningless but will also cause more confusion over which “road” and “-ism” China should follow.

The insertion of the Four Basic Principles, nevertheless, indicates that the Law-making Law is somewhat different from other laws. According to some Chinese legal scholars and legislators, the Law-making Law is neither a constitutional amendment nor a constitutional document, but rather “an important basic law that has a very close relationship with the Constitution” (Qiao Xiaoyang, Chen Sixi). If so, the question becomes whether a non-constitutional statute can regulate constitutional issues such as decentralization or division of legislative powers. As an American constitutional scholar Samuel Beer put it, “decentralization is constitutional, not merely statutory.” The answer to the above question is probably yes because China is a unitary state, rather than a federal state, and “in a unitary system the bodies governing these subdivisions will receive their authority from the ordinary statutory law of the central government” (Beer).

The Law-making Law was enacted to regulate or institutionalize the Chinese legislative system. “Institutionalization is a key indicator of legislative change” (K O’Brien). When an organization becomes more complex, it must develop the capacity, structure, practice, procedures, and so forth to confront those internal demands. Over the years the Chinese legislative system, especially at the central level, has grown into such a complicated bureaucracy that it lost its ability to deal efficiently with the issues such as overlapping of powers, confusion of procedures, inconsistency between laws, etc. There have been reports of cases where a law falling within the NPC’s jurisdiction has been passed by the NPC’s Standing Committee (NPCSC), and the legislative powers of the NPC and the NPCSC have been usurped by the State Council or local legislatures without authorization. Cases of violation of the Constitution have often

been cited. For example, the National Security Law granted legislative power to the Central Military Committee despite the fact that no such power is conferred by the Constitution. And the Criminal Law changed the crime of “anti-revolution” to the crime of “endangering national security” two years before the PRC Constitution (1982) did so.

In addition, since the beginning of the economic reforms that promoted free markets and the rule of law, “Beijing’s leaders have lost the leverage over subordinate levels that ideological commitment formerly gave them”(Kenneth Lieberthal). Although the decentralization of legislative powers has greatly increased local autonomy and stimulated the development of local economies, it has, in the meantime, worsened the local protectionism and irregularities and inconsistencies in the law-making system. There have been many reports of cases like the “battle of cars” (qi che da zhan) in which provinces passed local regulations discriminating against car imports from neighboring provinces.

From the discussion above, we can conclude that the driving forces behind the enactment of the Law-making Law are internal demands for legislative changes and external pressures from a rapidly developing Chinese society. The resulting institutionalization represents a step taken by the Chinese legislators to prevent further deterioration and disintegration of the problematic legislative system.

III. Division of Legislative Powers

A pyramid in which the central government grants, delegates or authorizes powers from the top to each tier of the state administration, China has never treated the division of powers as seriously as the federalist states. The inadequate allocation of legislative powers by the Constitution has caused considerable irregularities in China’s legislative practice.

1. Division of legislative powers between central and local governments

According to conventional political theory, legislative powers are usually divided between the center and the states in a federal system, but are uniformly exercised by the center in a unitary system. Arguably, China is no longer a typical unitary state. Its central authorities still control state power to a large extent, but this control has been both willingly and

unwillingly loosened, originally by the past two decades of decentralization and now by the division of central-local legislative powers in the Law-making Law. According to a senior Chinese legislative official, China now has two types of legislative systems. Within the Mainland, there are “one and one-half systems” because the center and the localities are dividing their powers but not independent from each other. Between the center and the Special Administrative Regions (SARs), there are two legislative systems, which are largely independent of each other.

Possibly under the influence of other countries’ constitutions, the Law making Law specifically lists the exclusive legislative powers of the central government. The list covers the following areas: (1) Matters concerning national sovereignty (2) Election, organization and powers of the People’s Congresses, People’s Governments, People’s Courts and People’s Procuratorates at various levels (3) Affairs pertaining to autonomous regions, SARs and grass-root self-governance of citizens (*ji ceng qun zhong zi zhi*) (4) Crime and punishment (5) Restraining and penalizing citizens’ political rights and personal freedoms (6) Appropriation of non-state-owned property; (7) The basic civil system (8) The basic economic system and the basic systems of finance, taxation, customs, banking and international trade (9) The systems of litigation and arbitration (10) Other matters that must be legislated by the NPC and its Standing Committee

The listing of the center’s exclusive legislative power was not favored at first by some mainland scholars, who saw it as an attempt by the center to further limit local legislative powers. The exclusive powers of the center, as they pointed out, cover not only the basic systems of the state, but also various social and economic issues that should be regulated by local regulations. For example, local officials argued that the power to attach property, freeze assets, appropriate and enforce should not exclusively go to the center since local governments had enjoyed broad powers over such matters under the Administrative Penalty Law and had already imposed countless administrative penalties affecting the economic and political rights of citizens. During the drafting process, civil subjects (*ming shi zhu ti*), civil servants, labor and social security were dropped from the list under pressure from local legislators. The debates were even more heated over the taxation system. Only the center can legislate on tax

matters before the separation of tax systems between the central and local governments several years ago. However, local governments had invented various fees to compensate their disadvantages in competing with the center for tax revenues. An earlier draft of the Law included the so-called “fees of tax nature” (shui shou xing shou fei) in the list of the center’s exclusive powers. This was viewed as a move by the center to control the imposition of fees and was opposed by both local governments and some State Council departments. Local governments argued that they should have legislative power over specific tax issues since they had their own separate systems of taxation. The General Bureau of Taxation pointed out that a clear distinction should be made between tax and fees and that the inclusion of the “fees of tax nature” would blur such a distinction. The Bureau suggested that center still hold legislative powers over taxation whilst locals get legislative powers over the fees. As a result, the fees-of-tax-nature power was deleted in the later drafts of the Law.

Another unclear issue arises from the deletion from the list of some matters such as postal services, telecommunications, railway and aviation transport, maritime commerce, accounting and commercial instruments, currency, foreign currency, the space industry, nuclear energy, the calendar and weights and measurements which have been vital to China’s central control. This seems to infer that local governments can legislate without obtaining authority from the center in relation to these matters, including issuing local currency.

The Law-making Law did not list specific legislative powers exercisable by local governments. It provides only generally that local legislatures can legislate on (1) implementing laws and administrative regulations; (2) matters that need to be regulated according to the special circumstances of the local area; and (3) matters pertaining to local affairs.

The Law-making Law also formally recognized a long-standing practice of the so-called “advanced legislation”(xian xing li fa). It provides that “except in the areas of exclusive powers reserved to the center, local governments may legislate in advance in the areas which the center has not legislated; the local regulations, however, shall be void to the extent of inconsistency once the center has legislated.” The recognition in law of the practice of advanced legislation, in the author’s opinion, may cause

several legal and practical problems. Firstly, it violates the Constitution, which only permits local regulations to implement an existing national law. Secondly, it may worsen the existing conflicts between national laws and local regulations because, when enacted, every new national law has the potential to contradict existing local regulations. Conversely, every piece of local advanced legislation faces the problem of validity once a national law on the same subject has been enacted. For example some of the clauses in the 1985 Foreign-related Economic Contract Law and Technology Import Contract Regulation contradicted Shenzhen's relevant regulations that had been previously enacted. Thirdly, it may encourage local protectionism, since the local governments now has the legitimate power to legislate irrespective of the interests of the center and other localities.

On the other hand, the recognition of the advanced legislation practice helps to meet the practical needs of local development, since national laws may be untimely, unresponsive or unsuitable to local particularities. It has also been praised for serving as a test-bed so that subsequent national legislation could avoid unnecessary mistakes. Some local legislatures have also passed advanced legislation on the ground that the existing national laws covering the same subject matter are not consistent with international standards.

Arguably the clause on advanced legislation resembles the "concurrent legislative powers" clause in some federalist states, such as Germany. The difference is that the concurrent powers in the German Basic Law are clearly listed, which means both the center and the localities share legislative powers in the areas listed and the center can invalidate inconsistent local legislation only within the list. By contrast, China's Law-making Law does not define the scope of the concurrent powers, thus any inconsistent local legislation may be voided by the center.

A change made to the final version of the Law-making Law may be significant. Previous drafts provided that the center's exclusive legislative power could be delegated to the local legislatures. This clause was, however, deleted when the new law was finally passed. Now, only the State Council and the Special Economic Zones (SEZs) may be authorized to legislate in areas reserved exclusively for the center. This is a strong

indication that the center wishes to exercise tighter control over its exclusive legislative powers.

In general, the Law-making Law as enacted seems to be more restrictive as for the exercise of local legislative powers than the previous drafts. For example, under the Law-making Law, regulations by large cities must be reported and approved by the Standing Committees of People's Congresses (SCPC) of provinces and autonomous regions; such a requirement was not imposed in previous drafts. Furthermore, the legislative procedures for regulations of local people's governments (dif ang gui zhang) are to be decided by the State Council, rather than by the SCPC as provided in a previous draft.

Although the Law-making Law did not clearly grant residual legislative powers to either the center or the localities, a number of clauses implied that such powers belong to the center. First, the clause on the advanced legislation indicates that the center has final authority on all matters on which even the localities may legislate before the center does. This is different from the residual clauses of federalist states in that, in those countries residual powers cannot be annulled once they have been granted. Second, the Law-making Law provides that one of the exclusive legislative powers of the NPC and the NPCSC is to legislate on any matter that must be legislated by them. This leaves unlimited discretion to the center because there is no definition of matters that "must be legislated" by them. It appears that this provision resembles the "necessary and proper" clause in the United States Constitution, which provides that "Congress may make all laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution." However, the detailed meanings of this "necessary and proper" clause has been interpreted by the U.S. Supreme Court, whereas in China, there is no independent judiciary to resolve any potential conflict between the center and the localities. The residual power may, therefore, be broadly applied with little possibility of challenge.

2. Division of legislative powers between the NPC and the NPCSC

Under the Constitution, the NPC has powers to amend the Constitution and to enact and amend basic laws governing criminal offences, civil affairs, the state organs and other matters. The NPCSC has powers to

enact and amend other laws and partially to supplement and amend laws enacted by the NPC when the latter is not in session. The definition and scope of the wording “basic laws” and “other laws” are, however, rather general. This ambiguity has caused much confusion in legislative practice. For example, many basic laws such as the Laws on Demonstration, the Organic Law of the Villagers’ Committee and the Organic Law of the Residents’ Committee, were actually passed by the NPCSC.

The Lawmaking Law has basically adopted the principle in the Constitution of dividing the legislative powers of the NPC and the NPCSC. The old problem of ambiguities may, therefore, still remain. In practice, any law that is a principal law in one specific area will be treated as a basic law to be enacted by the NPC. Examples include laws on defense, education, and labor unions.

3. Division of legislative powers between the NPC/NPCSC and the State Council

In recent years, administrative regulations have become a major component of China’s legislation. They represent more than twice the number of laws enacted by the NPC and the NPCSC, while the legislative proposals by the State Council comprise more than seventy per cent of total proposals. The expansion of the legislative power of the administrative branches has been a driving force behind China’s rapid economic growth but, in the meantime, has also caused inconsistencies and conflicts between laws and regulations, and the overlapping of powers among numerous departments of the State Council.

Under the Constitution, the State Council can only make administrative regulations to implement the existing national laws, which cannot contravene the Constitution and laws. This has been confirmed by article 56 of the Law-making Law.

The Law-making Law also allows the NPC and the NPCSC to delegate to the State Council legislative powers on certain matters falling into their exclusive jurisdictions. Areas that cannot be delegated include crime and punishment, restriction and appropriation of citizens’ political rights and personal freedoms, and the judicial system. The delegation has to be specific as for the purpose and scope, and has to be not transferable.

The delegation expires upon the enactment of relevant national law on the same matter.

The law-making powers of the ministries, commissions, and departments of the State Council are more complicated. Under the Constitution, the ministries and commissions of the State Council may issue orders, directives and regulations within their jurisdictions. However, the Constitution is silent on the rule making power of the Departments (bu) of the State Council. This generated heated debates on whether the Law-making Law should include the Departments. The NPC and the NPCSC were against the inclusion over concerns that the administrative powers may be overly expanded. The State Council argued that stronger legislative powers by the administrative departments would enable the governments to function more effectively. The Law-making Law as enacted confirmed the departments' power to issue regulations (gui zhang) within their respective jurisdictions, so long as these regulations are for the purposes of implementing laws or administrative regulations, decisions and orders of the State Council.

4. Division of Legislative Powers between the Center and the SARs

The Law-making Law covers all legislative bodies in China and defines their respective powers with more or less clarity. However, no reference has been made to the SARs' legislative status, except a provision granting the NPC and the NPCSC exclusive legislative power over "special administrative region systems" (te bie xing zheng qu zhi du). The clause was inserted after the "right of abode" case was brought and decided. There are obvious political implications here, and one can sense the center's concern over the way that the SARs exercise their autonomy. It is not clear, though, whether the clause means that the NPC or the NPCSC has exclusive powers to legislate on matters reserved by the Basic Laws of the SARs, or on any matters concerning SARs' affairs. Conflicts and confusion is inevitable if this is not clarified.

The Law-making Law as a whole indicates that the Chinese legislators have made progress in dividing legislative powers. They have incorporated some federalist elements, such as the enumeration of exclusive legislative powers and designation of concurrent legislative powers. However, the

essence of federalism is not about these technicalities, but rather about how the powers of different levels are legally defined and secured. In other words, the legislative powers of all levels should be clearly defined and guaranteed. Without a clear and practical line among the various legislative authorities, the Law-making Law is difficult to enforce, and the ambiguities will lead to conflicts between the central and local legislations.

IV. Legislative supervision and review

Chinese legislators and legal scholars have reached a consensus that inconsistencies among laws are caused not only by unclear division of legislative powers, but also by the lack of a supervision system. Therefore, it is important to establish a supervisory organ to decide the validity of a relevant law when an inconsistency occurs. Some proposed the existing Special Committees of the NPCSC, while others advocated the establishment of an independent Constitution Committee (xian fa wei yuan hui), similar to the Constitutional courts in some western countries. A draft issued in 1994 actually went so far as to devote a whole chapter to legislative supervision, which includes the establishment of a Constitution Committee. Some saw the introduction of the constitution Committee as “one of the most revolutionary and far-reaching reforms ever introduced into the PRC legal system.” If this reform were carried out, the power of legislative review would be transferred from the exclusivity of the NPCSC to a quasi-Constitutional Court, which would consist of some relatively independent legal scholars. Although the committee would still be a part of the NPCSC, its formal composition and review procedures and relatively independent status resemble a form of judicial review system. In addition, its experience in adjudicating the conflicts of laws would lay a foundation for the establishment of a judicial review system, and therefore pave the way for the introduction of the separation of powers into the Chinese political system.

However, the drafts of the Legislative Affairs Commission (“LAC”) after 1997 abandoned the whole idea of the Constitution Committee. In the Law-making Law, the provisions on legislative supervision are scattered in different chapters and the power of legislative supervision is granted to numerous organs, although “relevant special committees” (you guan zhuan men wei yuan hui) of the NPCSC are the main players and the

NPCSC has final authority over the supervision decision. The reviewing powers of different organs are set out as follows.

First, the standing committees of provincial people's congresses can decide the legality of regulations passed by large cities.

Second, the State Council rules on the validity of conflicting regulations of local governments and the State Council departments. The State Council can invalidate a departmental regulation if it deems the application of local regulation as more appropriate, and will apply to the NPCSC for final decision if it decides otherwise. It is also for the State Council to decide whether there are inconsistencies between the departmental regulations, or between the departmental regulations and local government regulations. This seemingly clear-cut scheme, however, may be problematic since the State Council may not be an impartial or qualified arbitrator. In addition, under the Administrative Litigation Law, local regulations have higher authority over departmental regulations because courts are required to apply local regulations, whilst departmental regulations would only be used as "reference" (can zhao). The Law-making Law, however, does not set the ranks between local regulations and department regulations, an omission that is likely to lead to further confusion and uncertainty.

Third, relevant special committees of the NPCSC mainly decide the constitutionality and legality of the following legislation: administrative regulations, local regulations, regulations of autonomous regions and regulations passed under authorized power. The Law-making Law provides a very detailed petition procedure and allows a large variety of organizations and people to report violations. Generally, most of the state organs such as the State Council, the Supreme People's Court and other organizations, enterprises and citizens may petition in writing the NPCSC's investigation. Relevant special committees then may start investigation and may report, in writing, to the NPCSC on their findings. The Law-making Law requires the original organs that drafted the law in question to decide within two months whether to withdraw or amend the offending legislation. Otherwise, the relevant special committees will request the NPCSC to nullify the legislation.

Supervision and review by a variety of authorities at different levels are better than no review at all. However, it is questionable whether

these supervisory organs can efficiently exercise their power, since their authority is vested by the NPCSC and lacks the necessary expertise and manpower, as law-drafters rather than adjudicators. In addition, duplication and confusion over their respective responsibilities are certain to occur because the division of their supervisory powers is not clear.

V. Legislative procedures

Unable to establish a Constitution Committee, drafters of the Law-making Law had to focus on procedural and technical aspects of the legislation, hoping that inconsistencies could be eliminated by a well-designed procedure and filing system. It follows that a substantial portion of the Law-making Law has been devoted to this area. The procedures are very detailed, including proposing, drafting, presenting, examination, and consultation, debating, withdrawing, passing, and publication. It is believed that a detailed procedure will make the legislative process more democratic and scientific.

The Law-making Law has incorporated most of the existing procedures. However, the following important changes are noticeable. First, the procedures are more formal, e.g. a bill must be reviewed by the NPCSC three times before voting; and all the bills must be submitted to the Law Committee for final review after several rounds of review by other relevant Special Committees. In reality the Law Committee largely relies on its working commission, LAC, to handle all concrete matters of reviewing a bill. This has caused complaints from the Special Committees, since their proposed modifications were often “destroyed” by the LAC. However, the role of the LAC seems indispensable, and is increased in the Law-making Law. For example, in addition to its power to draft proposals for law interpretation, the LAC has also been authorized to review and answer relevant concrete legal issues, a function equal to interpreting laws.

Second, the procedures are more transparent. Previously, most bills were discussed among small groups (*xiao zu tao lun*), which usually involved parties with similar interests. Under the Law-making Law, however, joint group meetings or even plenary meetings of the NPCSC

should be held if there are important issues to be settled. Public hearings and expert hearings are also required during the review of a bill.

In sum, China already has comprehensive legislative procedural rules governing different legislative bodies. Consolidating these rules into a uniform law seems unnecessary and problematic. Due to the complexity and diversity within the Chinese legislative system, each legislative body has its own unique system that requires special treatment. A single unified law may render law making by different legislative organs more difficult and eventually lead to more conflicts and inconsistencies between the laws. For the Law to be more meaningful in solving the problems we mentioned earlier, the emphasis should be on the division of legislative powers, legislative supervision and law interpretation, rather than on legislative procedures.

VI. Interpretation of laws

The power of interpreting laws belongs to the NPCSC under Article 42 of the Law-making Law. This is a constitutional right, and was taken for granted until recently challenged by the Court of Final Appeal (CFA) of the HKSAR. Although the CFA, in its clarification, has confirmed the unquestionable power of the NPCSC in interpreting laws (including the Basic Law of the HKSAR), the doubts on the efficiency and fairness of this system still weigh on the minds of some legal scholars. They argue that the NPCSC, as a non-judicial organ, might not be able to interpret laws according to the needs of complicated and ever-changing realities, especially when it holds a meeting only once every two months.

According to the Law-making Law, the NPCSC has the power to interpret law in the following situations: (1) when the law is too general; and (2) when a new situation arises after the law has been passed.

As to interpretation procedures, there are four steps: (1) relevant organs request interpretation; (2) the LAC drafts an interpretation proposal; (3) the Law Committee reviews the draft and provides comments and suggests modifications; and (4) a majority of the members of the NPCSC pass (and publish) the interpretation. A new clause was inserted to the law prior to its promulgation stipulating that the interpretation of the NPCSC has the same legal effect as the law.

Unlike most western countries, China has parallel systems for interpreting laws: legislative interpretation by the NPCSC and judicial interpretation by the Supreme People's Court ("SPC"), whose power was delegated to the SPC by an NPCSC decision in 1981. The former is targeted at the validity of the law, while the latter solves problems that may occur during the application of the law. In addition, the SPC also lacks the ability to declare the unconstitutionality of a law.

In previous drafts, the Law-making Law confirmed SPC's power to interpret laws when it confronted issues regarding the application of laws while adjudicating a case. The drafts also stipulated that the Supreme People's Procuracy (the "SPP") may apply to the NPCSC for interpretation if it disagrees with the interpretation of the SPC; and the interpretation of the NPCSC would prevail when it differs from that of the SPC. The Law-making Law as enacted does not have those provisions. It is unlikely, though, that the SPC and the SPP's powers in this regard will be affected.

Since there is no concrete procedure or mechanism designed for the interpretation by the NPCSC, and in reality a majority of interpretations have been made by the SPC, the exercise of this power will be a great challenge for the NPCSC. It is unclear whether provisions on the LAC's power of interpretation imply that the LAC, a working commission of the NPCSC, has assumed powers of interpretation, in addition to its original legislative drafting and reviewing functions.

VII. Conclusion

The promulgation of the Law-making Law is a step forward to greater maturity and sophistication for China's legislative system. It shows Chinese legislators' commitment to solve the problems that have long been troubling its legislative system, and its legal system as a whole. Improvements have been made in the area of the division of legislative powers. For the first time in PRC legislative history, legislative powers are divided between the center and the localities, in that local authorities may share some powers with the center under certain conditions. The necessity of establishing a judicial review system such as a Constitution Committee was emphasized and openly discussed. Although falling a step short of achieving that goal, some measures have been taken to improve

the supervisory system within the current system. Legislative procedures have been carefully designed to ensure efficiency and transparency.

However, it would be naive and unrealistic to expect that the new law will achieve all the objectives that many people anticipated. Without constitutional reform in China and without having the status of a Constitutional document, the Law-making Law will not change any Constitutional structure, although some issues it tries to tackle are within the constitutional context. Therefore, it is understandable that the allocation of legislative powers between central and local governments has not been completely settled, e.g. the scope of the center's exclusive powers is uncertain and the legislative power of the localities, though liberally granted, are not specified and guaranteed. Among all the problems discussed in this article, the most unfortunate result of the Law-making Law is that the drafters abandoned their earlier intention to establish an independent and impartial legislative supervision and review organ like the Constitution Committee. Without such an organ, the problem of conflict of laws remains unsolved no matter how well the power is divided and how perfectly the procedure is designed. Finally, judicial interpretation of law is also essential for the healthy development of China's legislative system. It is unfortunate that the law does not specifically grant the power of interpretation to the SPC, as some earlier drafts did. Even if the SPC can still interpret in practice, the system of parallel interpretation by both the NPCSC and the SPC is still problematic. On the one hand, the NPCSC rarely exercised its supreme power of interpretation due to a lack of a concrete interpretation procedure and expertise. On the other hand, the SPC has assumed an active role in law interpretation, but without a legitimate basis provided by the Law-making Law. In addition the SPC is limited to the issues regarding the application of the law, but there is not always a clear line between the issues of the law and the issues of the application of the law. Therefore in practice, the SPC has already interpreted or invalidated some laws. Hence, the conditions for establishing a judicial review system in China do exist and the drafters of the Law-making Law should have taken this factor into account, assuming they have the power to decide.

Thus, it is not too ironic to say, given the wide range of the unsolved problems, that this high profile legislation that has aroused much hope for fundamental change and improvement, may nevertheless achieve only relatively minor success, in consolidating existing lawmaking rules and in institutionalizing the legislative system. However, as Murray Scot Tanner put it, a “greater professionalism and specialization in the staffing of the NPC may provide the basis for a more independent legislature later in the decade.” It is hoped that the limited role that the Law-making Law is playing at present will serve as the basis for greater legislative reform in the future.

(The author is a Research Fellow at the Faculty of Law, the University of Hong Kong.)



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Địa chỉ: 58 - 60 Trần Phú - Ba Đình - Hà Nội, Địa chỉ cơ sở 2: số 225 tổ 44 Quan hoa, Cầu giấy, Hà Nội

Điện thoại: 04.37676745, 04.37676755, 04.37676756 - Phát hành: 04.37676758

Biên tập: 04.37676748, 04.37676749, 04.37676750

Thiết kế - Chế bản: 04.37676747 - Hành chính: 04.37676746 - Kế toán: 04.37676751

Fax: 37676754 - Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: <http://nxbtp.moj.gov.vn>

Chịu trách nhiệm xuất bản
PGS. TS. NGUYỄN TẮT VIỆN

Chịu trách nhiệm nội dung
TS. Trần Mạnh Đạt

Biên tập
Bùi Cẩm Thơ

Thiết kế và trình bày:
Phạm Hồng Vĩ

Sửa bản in
BAN BIÊN TẬP

In 500 cuốn, khổ 16 x 24cm, tại Công ty TNHH TM & TT Kim Đô (số 841-843 Đường Hồng Hà, Chương Dương, Hà Nội). Kế hoạch xuất bản số: 619-2011/CXB/04-332/TP được Cục Xuất bản xác nhận đăng ký ngày 22.6.2011. In xong, nộp lưu chiểu tháng 06 năm 2011.