

QUY TRÌNH LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI NHẬT BẢN VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ*

1. Cơ cấu tổ chức của Quốc hội Nhật Bản

Quốc hội Nhật Bản được cấu tạo theo hình thức Nghị viện hai viện: Thượng nghị viện và Hạ nghị viện. Việc tổ chức Quốc hội thành hai viện ở Nhật Bản là kế thừa mô hình nghị viện hai viện của Anh theo quy định tại Điều 42 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946: “Quốc hội bao gồm hai viện với tên gọi Hạ nghị viện và Thượng nghị viện”. Cơ cấu lưỡng viện này tạo ra ưu thế trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, vì hoạt động lập pháp được mỗi viện tiến hành một cách độc lập với thẩm quyền ngang nhau song lại chịu sự phản biện lẫn nhau. Chính vì vậy, các đạo luật do Quốc hội ban hành đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ, chính xác và phù hợp với thực tiễn dưới một quy trình lập pháp khoa học.

Nhiệm kỳ của Hạ nghị viện là bốn năm. Tuy nhiên, Hiến pháp cũng quy định Hạ nghị viện có thể bị giải tán bởi Sắc lệnh của Thiên hoàng trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng. Hạ nghị viện hiện nay gồm có 500 ghế và Thượng nghị viện gồm có 252 ghế. Hiến pháp Nhật Bản quy định: “Cả hai viện đều bao gồm những nghị sĩ đại diện cho toàn thể nhân. Số lượng thành viên của mỗi viện sẽ được quy định bằng luật” (điều 43, Hiến pháp 1946). Với 500 ghế, Hạ Nghị viện được cơ cấu gồm có Chủ tịch, các Ủy ban Thường trực, các Ủy ban Đặc biệt và Hội đồng về Đạo đức chính trị. Trong đó, Ban

Thư ký và Ban Lập pháp thuộc cơ cấu của Chủ tịch Hạ viện. Hội đồng và các Ủy ban của Hạ viện là các cơ quan hoạt động thường xuyên, thực hiện chức năng thẩm định các dự án luật trước khi trình để thông qua hai viện và giám sát hoạt động của Nội các như ra các Nghị quyết không tin nhiệm Nội các và Thủ tướng.

Thượng nghị viện gồm 252 nghị sĩ được bầu chọn theo những cách thức khác nhau. Theo cách thứ nhất, 152 nghị sĩ được bầu chọn trên cơ sở 47 tỉnh thành phố tổ chức thành 47 khu vực bầu cử, mỗi khu vực được bầu từ 2 đến 8 đại biểu phụ thuộc vào tỷ lệ dân số của tỉnh. Cách thứ hai, 100 nghị sĩ được bầu chọn thông qua kết quả cuộc tổng tuyển cử rộng rãi trong cả nước là đại diện cho các đảng phái chính trị. Nếu như nhiệm kỳ của Hạ nghị viện là 4 năm thì nhiệm kỳ của Thượng Nghị viện Nhật Bản là 6 năm và cứ 3 năm một lần lại bầu lại một nửa số Thượng Nghị sĩ. Số thượng nghị sĩ này sẽ được Ủy ban Kiểm tra tư cách của Thượng Nghị viện kiểm tra tư cách trong khoá họp đầu tiên của mỗi 3 năm bầu bổ sung đó. Cũng trong khoá họp này, Thượng Nghị viện tiến hành việc xác định cơ cấu tổ chức như: bầu ra Chủ tịch Thượng Nghị viện, Hội đồng và các cơ quan chuyên môn, giúp việc của Thượng Nghị viện. Tương tự như Hạ Nghị viện, cơ cấu của Thượng Nghị viện cũng có Chủ tịch, các Ủy ban Thường trực, các Ủy ban Đặc biệt, các Ủy ban Nghiên cứu và Hội đồng về Đạo đức chính trị. Trong cơ cấu của Chủ tịch có Ban Thư ký và Ban Lập pháp.

* Thạc sĩ, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Chủ tịch Hạ viện và Chủ tịch Thượng viện có thẩm quyền bổ nhiệm các thành viên của Ủy ban.

Hiện nay Hạ Nghị viện và Thượng nghị viện Nhật Bản đều có 17 Ủy ban Thường trực phụ trách về 17 lĩnh vực cơ bản như pháp luật, ngoại giao, tài chính, giáo dục, về các vấn đề lao động xã hội, kinh tế - thương mại, công nghiệp, đất đai - hạ tầng - giao thông, môi trường, an ninh, kiểm toán và giám sát hành chính, nông nghiệp - lâm nghiệp - thủy sản v.v.. Mỗi ủy ban đều có 1 Chủ nhiệm và 2 Phó Chủ nhiệm. Các thành viên của mỗi ủy ban thường trực được quy định cụ thể trong Nội quy của Nghị viện. Tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của từng ủy ban thường trực, Nội quy của Hạ viện quy định số lượng cho từng ủy ban thường trực. Ở Nhật Bản thông thường mỗi ủy ban thường trực được quy định từ 20 đến 50 thành viên. Tuy nhiên, Nội quy của Nghị viện cũng cho phép số lượng thành viên của mỗi ủy ban thường trực và phạm vi thẩm quyền của ủy ban đó có thể được thay đổi tùy thuộc vào quyết định của Nghị viện (Điều 92).

Trong Quốc hội Nhật Bản, mỗi viện đều có Ban Thư ký có nhiệm vụ điều hành công việc hành chính của Viện. Vụ Nghiên cứu là một cơ cấu không thể thiếu trong các ủy ban của Thượng viện và Hạ viện có nhiệm vụ giúp việc chuyên môn cho các ủy ban. Ở Thượng viện, Vụ nghiên cứu thuộc cơ cấu của các ủy ban, ở Hạ viện, Vụ Nghiên cứu nằm trong Ban Thư ký của Quốc hội. Cả Hạ viện, Thượng viện và Văn phòng Chính phủ Nhật Bản đều có một tổ chức giúp việc trực tiếp trong lĩnh vực lập pháp đó là Ban Công tác lập pháp (hay còn gọi là Tổng cục Pháp chế). Mỗi ban công tác lập pháp đều có khoảng 70 người hầu hết là những chuyên gia trong lĩnh vực lập pháp, vừa có chuyên môn vừa có kinh nghiệm về pháp luật và kỹ

năng soạn thảo pháp luật. Mỗi ban công tác lập pháp gồm có 5 cục, mỗi cục có 2 đến 3 phòng, ngoài ra mỗi ban pháp chế đều có một cục làm nhiệm vụ tổng hợp, hành chính, tài vụ. Trong hoạt động xây dựng pháp luật, Ban Pháp chế của Hạ nghị viện và Thượng nghị viện có nhiệm vụ giúp viện soạn thảo dự án luật do nghị sĩ trình Nghị viện; xem xét đề nghị về dự án luật có liên quan đến các nội quy, quy chế hoạt động của Nghị viện; tham mưu về mặt pháp lý cho các ủy ban của Nghị viện.

Để thực hiện có hiệu quả hoạt động trình dự án luật do Chính phủ soạn thảo trình Quốc hội, Chính phủ Nhật bản đã thành lập Tổng cục Pháp chế để giúp Chính phủ thẩm định các dự án luật do Chính phủ trình Quốc hội. Tổ chức bộ máy của Tổng cục Pháp chế Phủ Nội các gồm có Tổng cục trưởng, các Phó Tổng cục trưởng và 5 cục. Tổng cục trưởng có hàm Bộ trưởng. Trong đó, Cục 1, 2, 3 và 4 của Tổng cục pháp chế có trách nhiệm thẩm định các dự án, văn bản và tham mưu cho Thủ tướng, Nội các về các vấn đề pháp luật. Cục 5 của Tổng cục Pháp chế thực hiện nhiệm vụ tổng hợp, hành chính và tài vụ v.. v..

Về hoạt động xây dựng Pháp luật, Tổng cục pháp chế Phủ Nội các có nhiệm vụ: tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Nội các về các vấn đề pháp luật; thẩm định các dự án luật, dự thảo nghị định và điều ước quốc tế trước khi trình Chính phủ xem xét. Việc thẩm định được phân định một cách rành mạch trong các cục của Tổng cục Pháp chế như sau:

+ Cục 1 chịu trách nhiệm thẩm định các dự án luật, dự thảo nghị định liên quan đến cải cách hệ thống tư pháp.

+ Cục 2 chịu trách nhiệm thẩm định các dự án luật, dự thảo nghị định liên quan đến tổ chức và hoạt động của Nội các, Văn phòng Nội các, Bộ Tư pháp, Bộ Giáo dục,

Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ, Bộ Điền địa, Hạ tầng cơ sở và Giao thông.

+ Cục 3 chịu trách nhiệm thẩm định các dự án luật, dự thảo nghị định liên quan đến cơ quan dịch vụ tài chính, Bộ Quản lý công, Nội vụ, Bruu chính, Viễn thông, Bộ Ngoại giao, Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê.

+ Cục 4 chịu trách nhiệm thẩm định các dự án luật, dự thảo nghị định liên quan đến Bộ Thương mại, Bộ Tài nguyên Môi trường, Bộ Y tế, Lao động và Bảo hiểm, Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản, Bộ Kinh tế và Công nghiệp...

Như vậy, căn cứ vào từng lĩnh vực phụ trách Tổng cục pháp chế Phủ Nội các quy định cho mỗi cục nhiệm vụ thẩm định cụ thể, khắc phục được sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ và đảm bảo được tính chuyên môn cao.

Quy trình thẩm định của Tổng cục Pháp chế Phủ Nội các được thực hiện theo nguyên tắc chỉ thẩm định dự án văn bản khi dự án đó được gửi tới Thủ tướng Chính phủ và quá trình thẩm định có sự tham khảo ý kiến của các cơ quan soạn thảo, các cơ quan khác có liên quan, các đảng phái chính trị, các hiệp hội về dự án văn bản.

Với cấu tạo như vậy, Ban Pháp chế của mỗi viện và Tổng cục Pháp chế của Văn phòng Chính phủ được coi là bộ phận giúp việc hữu hiệu cho Quốc hội Nhật Bản thực hiện tốt chức năng lập pháp của mình.

2. Quy trình lập pháp của Quốc hội Nhật Bản.

- *Giai đoạn trình sáng kiến lập pháp (sáng quyền lập pháp)*

Sáng quyền lập pháp và nguồn của sáng kiến lập pháp là hai thuật ngữ khác nhau. Nguồn của sáng kiến lập pháp được hình thành có thể từ quan điểm lãnh đạo của

Đảng, có thể từ kết quả hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan hành pháp, có thể từ công chúng thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức nghề nghiệp, các nhóm lợi ích v.v.v.. Từ các nguồn sáng kiến lập pháp đó, pháp luật Nhật Bản quy định quyền đưa ra sáng kiến lập pháp thuộc về nghị sĩ và Chính phủ. Đây là hai chủ thể điển hình, cơ bản có quyền đưa ra sáng kiến lập pháp và cũng là hai chủ thể tham gia trực tiếp vào quy trình lập pháp của Quốc hội. Sáng quyền lập pháp ở Nhật bản là giai đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp, tiến tới cho công đoạn soạn thảo bằng các công trình nghiên cứu, phân tích chính sách, trình Chính phủ phê chuẩn chính sách. Sau khi có sự phê chuẩn chính thức về chính sách, công đoạn soạn thảo dự án luật được hình thành. Việc quy định cho nghị sĩ và Chính phủ có quyền đưa ra sáng kiến lập pháp ở Nhật bản đã thể hiện sự san sẻ quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ. Điều này cũng phù hợp với thực tế xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật ở Nhật bản. Bởi lẽ, Chính phủ Nhật bản là cơ quan trực tiếp điều hành và thực hiện pháp luật nên dễ nhận biết và nắm được nhu cầu về pháp luật cũng như có năng lực nghiên cứu, phân tích mọi khía cạnh của các dự án pháp luật trong khi Nghị viện chỉ là cơ quan làm ra luật nên không thể không tránh khỏi tình trạng pháp luật do Nghị viện ban hành không phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên, để đảm bảo hiệu quả hoạt động lập pháp, Quốc hội Nhật bản đã đưa ra một số các quy định để sàng lọc các sáng quyền lập pháp do các nghị sĩ đệ trình như quy định các kiến nghị xây dựng pháp luật được đưa ra phải có một số lượng nghị sĩ nhất định ủng hộ. Cụ thể, đối với những dự án luật do một nghị sĩ trình thì nhất thiết phải được sự

ùng hộ của ít nhất 20 hạ nghị sĩ và từ 10 thượng nghị sĩ trở lên. Trong trường hợp dự án luật do một nghị sĩ trình có liên quan hoặc ảnh hưởng đến lĩnh vực tài chính thì số lượng hạ nghị sĩ đồng tình phải ít nhất là 50 và thượng nghị sĩ phải hơn 20 người.

- Giai đoạn chuẩn bị các dự án luật:

Chuẩn bị các dự án luật là công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp. Để có được các dự án luật trình ra Quốc hội, việc chuẩn bị các dự án luật đòi hỏi phải được tiến hành công phu, tỉ mỉ và nghiêm túc trong việc trình bày ý tưởng lập pháp, tính hợp lý của sáng kiến lập pháp, các tác động sáng kiến lập pháp tới xã hội, kế hoạch xin ý kiến về dự án và kinh phí để soạn thảo dự án luật đó.

Ở Nhật bản, việc chuẩn bị các dự án luật do các Hạ nghị sĩ và Thượng nghị sĩ đệ trình được thực hiện dưới sự trợ giúp của Ban Công tác lập pháp (Tổng cục Pháp chế) trực thuộc mỗi Viện. Các dự án luật do Chính phủ đệ trình được sự tham mưu, tư vấn, trợ giúp và thẩm định của Ban Công tác lập pháp trực thuộc Văn phòng Chính phủ (Phủ Nội các). Thông qua hoạt động trợ giúp của Ban công tác lập pháp, các dự án luật được trình ra Quốc hội được đảm bảo về chất lượng soạn thảo cũng như yêu cầu về nội dung điều chỉnh của dự luật.

- Giai đoạn xây dựng pháp luật

Sau khi dự án luật do Nghị sĩ Quốc hội được soạn thảo và các dự án luật do Chính phủ soạn thảo được Ban công tác của Chính phủ thẩm định, dự án luật được đưa ra trình Quốc hội theo thủ tục chặt chẽ gồm 3 bước: giới thiệu dự án luật, xem xét dự án luật ở các Ủy ban của Nghị viện, xem xét dự án luật trong phiên họp toàn thể. Cụ thể quy trình lập pháp được tiến hành như sau:

Bước 1: Trình dự án luật.

Với nguyên tắc: quyền lập pháp là đặc quyền duy nhất của Quốc hội và không có

hoạt động lập pháp nào được tiến hành ngoài Quốc hội nên việc giới thiệu dự án luật thuộc quy trình lập pháp của Quốc hội thuộc thẩm quyền của Quốc hội mà cụ thể quyền xem xét các dự án luật thuộc thẩm quyền của cả hai Viện: Thượng nghị viện và Hạ nghị viện. Việc giới thiệu dự án luật được tiến hành bởi các chủ thể có quyền đưa ra sáng kiến lập pháp. Pháp luật Nhật Bản quy định những thành viên của Hạ viện và Thượng viện đều có quyền bình đẳng như nhau trong trình dự án luật theo nguyên tắc dự án đó phải được trình lên Chủ tịch Viện mà nghị sĩ đó là thành viên. Riêng Chính phủ, thẩm quyền trình dự án luật thuộc về Thủ tướng Chính phủ (người thay mặt cho Nội các thực hiện hoạt động lập pháp). Do đó, đối với các dự án luật do Chính phủ hoặc hạ nghị sĩ trình tới Hạ nghị viện thì dự án đó được gửi thẳng tới Chủ tịch Hạ viện. Các dự án luật do thượng nghị sĩ và Chính phủ soạn thảo trình Thượng Nghị viện được gửi cho Chủ tịch Thượng viện. Việc giới thiệu dự án luật được thực hiện theo nguyên tắc cả hai Viện đều có quyền xem xét dự án luật đầu tiên. Tuy nhiên, trong thực tế, đối với những dự án luật quan trọng quy định về tài chính, thuế hay các điều ước quốc tế đều phải được trình cho Hạ nghị viện xem xét trước. Ngoài ra, pháp luật Nhật Bản cũng quy định cho Hạ nghị viện có quyền xem xét các dự án luật do các uỷ ban thường trực của Quốc hội, Uỷ ban Đặc biệt của Quốc hội đệ trình. Thông thường, dự luật do các uỷ ban của Quốc hội và uỷ ban Đặc biệt này chỉ liên quan đến lĩnh vực do uỷ ban đó phụ trách và chỉ đệ trình trong phiên họp toàn thể.

Pháp luật Nhật Bản quy định việc trình dự án luật không phụ thuộc vào thời gian nào của kỳ họp. Khi sáng kiến lập pháp được triển khai thành dự luật thì dự luật đó được trình trực tiếp tới viện mà nghị sĩ đó là thành viên. Một nghị sĩ có thể một mình trình dự

luật hoặc có thể cùng với những thành viên khác có cùng sáng kiến lập pháp trình dự luật và cũng có thể chịu ảnh hưởng của đảng phái của mình để thực hiện việc soạn thảo dự án luật trình nghị viện.

Khi dự án luật đã được trình ra Quốc hội thì Hạ nghị viện và Thượng nghị viện là chủ thể chịu trách nhiệm xem xét.

Pháp luật Nhật Bản quy định trong trường hợp sửa đổi Hiến pháp, những điều luật dự định sẽ được sửa đổi phải được đưa ra trưng cầu ý dân sau khi đã nhận được ít nhất là 2 phần 3 phiếu ủng hộ của thành viên mỗi viện.

- *Bước 2: Giai đoạn thẩm tra các dự án luật ở các Ủy ban của Nghị viện:*

Đối với những dự án luật do Chính phủ hoặc thượng nghị sĩ đệ trình tới Thượng nghị viện, Thượng nghị viện có trách nhiệm xem xét việc thông qua dự luật hoặc sửa đổi, bổ sung dự án luật đó. Dự luật đó sẽ được gửi tới Chủ tịch Hạ nghị viện. Chủ tịch Hạ nghị viện có trách nhiệm chuyển dự luật đó cho Ủy ban hữu quan của Quốc hội để thẩm tra. Đây là giai đoạn được các Ủy ban của Quốc hội thực hiện một cách công phu, kỹ lưỡng vì nó có quyết định quan trọng đến chất lượng của dự luật. Trong quá trình thẩm tra, Ủy ban có thể sửa đổi, chỉnh lý các chương, điều khoản của dự án luật theo ý kiến của mình hoặc theo đề nghị của Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Sau khi đã được các Ủy ban có liên quan thẩm tra, dự luật đó được trình lên phiên họp toàn thể của Hạ viện. Hạ viện sẽ quyết định thông qua, bổ sung dự luật đó hoặc không thông qua nếu dự luật đó không đáp ứng được yêu cầu.

Ở Nhật Bản, giai đoạn xem xét các dự luật ở các Ủy ban của Nghị viện thường dài hơn so với thời gian xem xét dự luật trong phiên họp toàn thể của Hạ viện và Thượng viện. Mặc dù đây không phải là giai đoạn họp toàn thể, không phải là hoạt động của toàn thể nghị sĩ nhưng là giai đoạn mang

tính chuyên môn cao, đòi hỏi phải huy động nhiều chuyên gia về lĩnh vực mà dự luật đề cập tới. Chính ở giai đoạn này, số phận của dự luật được quyết định. Dự luật đó có thể được quyết định đưa ra Quốc hội thông qua hoặc bị từ chối nếu ủy ban đó sau khi thẩm tra cho rằng nó có giá trị để đệ trình lên phiên họp toàn thể hoặc không có giá trị để gửi cho viện khác. Tuy nhiên, quyết định của ủy ban không có giá trị bắt buộc phiên họp toàn thể của Quốc hội phải tuân theo.

Sau khi hoàn thành hoạt động thẩm tra dự án luật, Ủy ban Thẩm tra có nhiệm vụ gửi báo cáo thẩm tra tới Chủ tịch Hạ viện hoặc Chủ tịch Thượng viện. Căn cứ vào báo cáo thẩm tra, Chủ tịch Hạ viện hoặc Chủ tịch Thượng viện sẽ quyết định đưa dự án luật vào danh sách những dự luật được Quốc hội xem xét trong phiên họp toàn thể.

- *Bước 3: Giai đoạn Quốc hội xem xét dự án luật tại phiên họp toàn thể:*

Khi dự án luật đã được một ủy ban thẩm tra kỹ lưỡng sẽ được trình ra phiên họp toàn thể bằng một bản báo cáo thẩm tra. Bản báo cáo không chỉ trình bày ngắn gọn về kết quả thẩm tra mà phải có đầy đủ các phần: phần 1 là báo cáo phân biện của ủy ban đối với dự án luật và phần hai là kết quả thẩm tra. Sau khi nghe báo cáo thẩm tra dự án luật của ủy ban thẩm tra, các đại biểu Quốc hội có quyền đưa ra những câu hỏi liên quan đến dự án luật và các ý kiến tranh luận về vấn đề trong dự thảo luật. Quốc hội kết thúc thảo luận, thông qua dự án luật dưới hình thức bỏ phiếu. Nếu số phiếu quá bán, dự án luật được thông qua.

Dự án luật được Ban Thư ký của Chính phủ trình để Nhật Hoàng ký, sau đó được chuyển đến Cục Xuất bản Quốc gia để đăng công báo và Luật có hiệu lực thi hành.

Một điểm cần chú ý đó là quy trình làm luật 3 bước của Quốc hội không có sự khác nhau về thủ tục trình dự án luật đối với

những dự án luật do Chính phủ soạn thảo và trình lên Quốc hội với những dự án luật do đại biểu Quốc hội trình.

3. Những bài học kinh nghiệm có được sau khi nghiên cứu Quốc hội Nhật Bản và hoạt động lập pháp của Quốc hội Nhật Bản:

Thứ nhất, hoạt động soạn thảo dự án luật trình Quốc hội được chú trọng trên cơ sở tăng cường hoạt động soạn thảo dự án luật của cơ quan soạn thảo chung là Ban Pháp chế của mỗi viện và Tổng cục Pháp chế Chính phủ. Hoạt động này được thể hiện chủ yếu thông qua quy trình: chính sách được phê chuẩn sẽ chuyển đến một cơ quan soạn thảo chung để soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có nhiệm vụ soạn thảo ra dự án luật, sau đó dự án luật lại được thẩm định một cách cụ thể do đó, khi Chính phủ trình lên Quốc hội hầu như dự án luật không bị sửa chữa nhiều về mặt kỹ thuật lập pháp.

Thứ hai, tính hiệu quả của của hoạt động lập pháp của Quốc hội Nhật Bản được thể hiện thông qua quy trình lập pháp của Quốc hội gồm ba bước chặt chẽ. Thông qua quy trình ba bước, Quốc hội có điều kiện thảo luận về các lợi ích liên quan bị ảnh hưởng, thu nhận được ý kiến đóng góp và sự phản hồi của công chúng cũng như ý kiến đóng góp của các nghị sĩ. Ba lần đọc cũng phát huy tối đa vai trò lập pháp của mỗi viện đối với dự án do mình trình ra hoặc dự án do Chính phủ trình Quốc hội.

Thứ ba, bước thứ hai của giai đoạn lập pháp, vai trò của các ủy ban của Quốc hội được thể hiện một cách tối đa. Thông qua hoạt động của các ủy ban của Quốc hội Nhật Bản chính sách lập pháp và kỹ thuật lập pháp được thẩm định một cách chi tiết, kỹ càng của các đại biểu là chuyên gia trong từng lĩnh vực cụ thể mà luật đó điều chỉnh. Nhờ có hoạt động của các đại biểu Quốc hội là những người có chuyên môn sâu ở lĩnh vực mà dự án luật đề cập tới, dự án luật

được thẩm định sẽ đảm bảo về chất lượng của kỹ thuật lập pháp - thứ mà các đại biểu không có chuyên môn không thể làm được. Ngoài ra, đối với những vấn đề thuộc về kỹ thuật hoặc quá chi tiết cũng đều được đưa ra bàn bạc tại các ủy ban. Thông qua đó, các chuyên gia có cơ hội bàn bạc và như vậy, dự án luật nhận được những ý kiến đóng góp có chất lượng, những phản biện có tính khoa học cao.

Như vậy, việc phát huy tối đa vai trò của các ủy ban sẽ làm cho đạo luật được thông qua một cách nhanh chóng, hạn chế tối đa lãng phí thời gian thảo luận không hiệu quả tại phiên họp toàn thể của Quốc hội. Mặt khác, nó đảm bảo dự án luật được thẩm định, xem xét một cách kỹ lưỡng cả về mặt chính sách lập pháp và kỹ thuật lập pháp.

4. Tăng cường năng lực giám sát của Quốc hội Việt nam trên cơ sở kinh nghiệm có được qua nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội Nhật Bản.

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật quy định về hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội trong đó chú trọng tới việc hoàn thiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó quy định một quy trình xây dựng pháp luật chuẩn để từ đó làm cơ sở cho hoạt động lập pháp của Quốc hội ngày càng chính quy và hiện đại. Với những ưu thế của quy trình làm luật theo 3 bước của Quốc hội Nhật Bản, quy trình xây dựng pháp luật của Quốc hội cần có sự sửa đổi, bổ sung cho ngày càng phù hợp hơn, đảm bảo cho sự huy động tối đa các đại biểu Quốc hội vào hoạt động lập pháp. Đồng thời phát huy vai trò thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội đối với các dự án luật, đảm bảo có sự phản biện khoa học từ phía các ủy ban thẩm tra.

Thứ hai, kiện toàn bộ máy của Quốc hội, tăng số lượng đại biểu chuyên trách cho các ủy ban của Quốc hội trên cơ sở tăng cường số lượng các chuyên gia về lĩnh vực mà các

ủy ban phụ trách đề các đại biểu Quốc hội có thể phát huy năng lực lập pháp của mình trong hoạt động thẩm tra các dự án luật về nội dung và kỹ thuật lập pháp. Bên cạnh đó cần kiện toàn bộ máy giúp việc cho Quốc hội thông qua việc tăng cường năng lực phục vụ đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp.

Thứ ba, kiện toàn cơ quan soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật trực thuộc Văn phòng Chính phủ và cơ quan thẩm định dự án luật thuộc Bộ tư pháp và Văn phòng Chính phủ trên cơ sở xây dựng một Tổng cục pháp chế hoạt động với tư cách là cơ quan giúp việc cho Chính phủ trong công tác xây dựng pháp luật, đảm bảo cho chính sách được phân tích một cách kỹ lưỡng, khoa học, phát triển quan điểm của Đảng, chính sách của Nhà nước thành dự án luật trình Quốc hội. Đồng thời, đây cũng chính là cơ quan thẩm định những dự án luật do Quốc hội trình. Do đó, đội ngũ cán bộ của cơ quan này phải được đào tạo một cách chính quy, hiện đại với các kỹ năng xây dựng pháp luật thành thạo, tiên tiến. Cần phải có tiêu chuẩn nhất định về đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong cơ quan này về học vị, về kinh nghiệm công tác cũng như đạo đức.

Thứ tư, đảm bảo những điều kiện cần thiết về vật chất, thông tin, đội ngũ giúp việc cho đại biểu quốc hội để đại biểu quốc hội có thể chủ động hơn nữa trong hoạt động lập pháp, đặc biệt là phát huy vai trò của đại biểu quốc hội trong việc trình sáng kiến lập pháp. Cần phải có quy định cụ thể về thủ tục xây dựng sáng kiến lập pháp của các đại biểu quốc hội, cơ quan và nguồn tài chính phục vụ đại biểu quốc hội trong việc phân tích chính sách và biên soạn sáng kiến lập pháp thành dự thảo luật cũng như việc huy động các chuyên gia phục vụ cho việc xây

dựng dự thảo. Do đó, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không thể chỉ quy định chung chung về quyền trình sáng kiến lập pháp của đại biểu quốc hội và các chủ thể khác mà cần phải quy định cụ thể hơn, chặt chẽ hơn.

Thứ năm, tăng cường khả năng và điều kiện tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội; có những phương thức phù hợp để lấy ý kiến của các tầng lớp nhân dân, đặc biệt là các chuyên gia pháp lý, chuyên gia về các lĩnh vực mà dự án luật trực tiếp điều chỉnh. Có như vậy luật mới đi được vào cuộc sống.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam
2. Hiến pháp Nhật Bản
3. Luật Quốc Hội Nhật Bản
4. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
5. Kỳ yếu đề tài cấp Bộ "*Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*" do Viện Nhà nước pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh chủ trì.
6. Kỳ yếu hội thảo "*Đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội Việt Nam*" do Văn phòng Quốc hội VTSUNEO INAKO, Tìm hiểu pháp luật Nhật bản, Nhà xuất bản khoa học xã hội, Hà nội, 1993.
7. Hồ Việt Hạnh, *Về Quốc hội Nhật Bản hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Nhật Bản số 3 (27) 6 – 2000,
8. Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*, Hà nội, 2002.
9. *The National diet of Japan*, www.sangiin.go.jp.