

Hà Nội, ngày tháng 10 năm 2013

BÁO CÁO
KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU
KHẢO SÁT QUY TRÌNH LẬP PHÁP TẠI CA-NA-ĐA

Kính gửi: Bộ trưởng Hà Hùng Cường

Thực hiện Kế hoạch hợp tác với Dự án phát triển lập pháp quốc gia và Quyết định số 2300/QĐ-BTP ngày 13/9/2013 của Bộ trưởng Bộ Tư về việc thành lập Đoàn cán bộ đi công tác nước ngoài, từ ngày 27 tháng 9 đến ngày 11 tháng 10 năm 2013, Đoàn công tác do Bộ Tư pháp chủ trì đã đi khảo sát, học tập kinh nghiệm về quy trình lập pháp tại Ca-na-đa. Kết quả xin báo cáo Bộ trưởng cụ thể như sau:

PHẦN I. VỀ CÔNG TÁC TỔ CHỨC

1. Thời gian làm việc

Thời gian làm việc chính thức của Đoàn tại Ca-na-đa từ ngày 30 tháng 9 đến ngày 09 tháng 10 năm 2013.

2. Thành phần của Đoàn

Ông Đinh Trung Tụng, Thứ trưởng Bộ Tư pháp – Trưởng đoàn;

Ông Trần Văn Quảng, Vụ trưởng Vụ Tổ chức cán bộ, Bộ Tư pháp;

Ông Nguyễn Hồng Tuyền, Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp;

Ông Nguyễn Thanh Tùng, Ủy viên thường trực Ủy ban pháp luật của Quốc hội;

Ông Phạm Trọng Nghĩa, Phó vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Quốc hội;

Ông Nguyễn Phước Thọ, Hàm vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Chính phủ;

Ông Hoàng Kim Chiến, Phó Cục trưởng Cục Công tác phía Nam Bộ Tư pháp;

Bà Bùi Thu Hằng, Trưởng phòng Phòng Công tác xây dựng pháp luật, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp;

Bà Dương Thiên Hương, Trưởng phòng Phòng Tổng hợp, lễ tân và quản lý hợp tác quốc tế, Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Tư pháp;

Bà Nguyễn Quỳnh Liên, Phó Trưởng phòng Phòng Pháp luật Tổ chức bộ máy nhà nước, Vụ Pháp luật hình sự, hành chính, Bộ Tư pháp;

Ông Đỗ Đình Lương, Phó Trưởng phòng Phòng Công tác thi hành pháp luật, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp.

Mục đích của chuyến khảo sát là tìm hiểu, nghiên cứu về quy trình lập pháp, lập quy của Ca-na-đa; trên cơ sở đó, rút ra những bài học kinh nghiệm hỗ trợ cho việc đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam; góp phần cho việc nghiên cứu, xây dựng dự án Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (hợp nhất).

Trong thời gian ở Ca-na-đa, Đoàn công tác đã đến thăm, làm việc và trao đổi với các cơ quan sau đây:

- Đối với chính Quyền Bang Ontario, Đoàn đã thăm và trao đổi kinh nghiệm với Bộ Tổng chương lý (Bộ Tư pháp) Bang Otario; Hội đồng lập pháp (Nghị viện) Bang Otario; Văn phòng Nội các Bang Otario; Tòa phúc thẩm thuộc Tòa án tối cao bang Otario; Ủy ban Pháp luật Ontario và Hội Luật gia Otario;

- Đối với chính quyền liên bang, Đoàn đã làm việc với Bộ Tư pháp liên bang; Văn phòng Hội đồng cơ mật (Văn phòng Nội các liên bang); Tòa án tối cao liên bang; Hiệp hội Luật gia Ca-na-đa; Đại học Tổng hợp Ottawa.

3. Lịch trình của chuyến khảo sát

(xem phục lục số 1)

PHẦN II. NỘI DUNG LÀM VIỆC CỦA ĐOÀN

Tại Ca-na-đa, Đoàn đã có điều kiện đến thăm nhiều cơ quan. Các cơ quan của Ca-na-đa trao đổi với Đoàn tập trung chủ yếu vào các vấn đề sau đây:

- Sự hình thành, tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị Ca-na-đa;
- Thẩm quyền ban hành văn bản và việc phân công vai trò và trách nhiệm trong quá trình làm luật;
- Quy trình xây dựng chính sách;
- Quy trình quy phạm hóa chính sách (tham vấn trong quá trình làm luật; đánh giá tác động trong quá trình xây dựng luật; vấn đề hợp nhất luật; soạn thảo luật do đại biểu Quốc hội trình);

- Vai trò của Quốc hội, Chính phủ trong quá trình xem xét, thông qua chính sách, luật;
- Vai trò của cơ quan tư pháp trong việc giải thích pháp luật, giải quyết xung đột về thẩm quyền ban hành văn bản và thi hành pháp luật;
- Sự tham gia của xã hội dân sự, đặc biệt là sự tham gia của các hiệp hội, tổ chức phi Chính phủ trong quá trình xây dựng chính sách, quy phạm hóa chính sách và thực thi pháp luật;
- Phân định thẩm quyền và ủy quyền lập pháp đối với việc ban hành văn bản của chính quyền địa phương;
- Thực thi và giám sát việc thực thi pháp luật.

I. TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ CỦA CA-NA-ĐA

Ca-na-đa là thuộc địa của Anh từ năm 1697. Hệ thống chính trị giống như hệ thống chính trị của Anh, và các nước thuộc khối liên hiệp Anh. Chỉ khác là Ca-na-đa được tổ chức theo hình thức liên bang (gồm chính quyền liên bang, chính quyền 10 tỉnh bang và 1 vùng tự trị, là nhà nước liên bang, khác với Anh quốc là nhà nước đơn nhất. Liên bang Ca-na-đa là một nhà nước liên bang dựa trên nền quân chủ lập hiến và chế độ dân chủ nghị viện. Quyền lực nhà nước ở Ca-na-đa được phân định rất cụ thể giữa chính quyền bang và liên bang, ngay từ khi thành lập nhà nước liên bang (Luật năm 1867 về việc thành lập Nhà nước Ca-na-đa và Hiến chương năm 1982 về các quyền và tự do). Theo quy định của Hiến pháp Chính quyền liên bang quản lý các lĩnh vực kinh tế, thương mại, an ninh, sự thống nhất quốc gia và pháp luật, còn chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về các vấn đề chính sách xã hội, y tế, giáo dục, quản lý đô thị. Có hai văn bản chủ yếu về hệ thống pháp luật và tư pháp Ca-na-đa được ban hành dựa vào Hiến pháp Ca-na-đa là.

Nguyên thủ quốc gia của Ca-na-đa là Nữ hoàng Elizabeth Đệ Nhị, ngự trị tại Anh. Với đề nghị của Chính phủ Ca-na-đa, Nữ hoàng cử một người dân Ca-na-đa làm đại diện cho mình gọi là Toàn Quyền.

Việc phân quyền chỉ quy định trong Hiến pháp về hệ thống chính trị liên bang và các bang. Hệ thống chính trị của cấp dưới như cấp thành phố được quy định trong văn bản dưới luật.

1. Cơ quan lập pháp

Cơ quan lập pháp được bầu bởi các công dân từ 18 tuổi trở lên. Các cuộc tổng tuyển cử được tổ chức ít nhất 5 năm một lần. Cơ quan lập pháp của chính quyền Liên bang có thượng viện và hạ viện; Tỉnh bang chỉ có 01 viện. Đại biểu quốc hội do người dân bầu trực tiếp.

Theo quy định của Hiến pháp Ca-na-đa, thượng nghị viện có 105 nghị sỹ được bầu suốt đời và về hưu khi đủ 75 tuổi. Số lượng đại diện các tỉnh bang trong nghị viện cũng được Hiến pháp quy định cụ thể. Theo đó, bang Ontario và Quebec có 24 thượng nghị sỹ, tỉnh ven biển và đảo Hoàng tử Edward có 24 thượng nghị sỹ, trong đó vùng Nova Scotia, New Brunswick mỗi vùng bầu 10 thượng nghị sỹ, vùng đảo Hoàng tử Edward có 04 thượng nghị sỹ. Bang tây Ca-na-đa có 24 thượng nghị sỹ, vùng Newfoundland bầu 06 thượng nghị sỹ, vùng Yukon Territory, Northwest Territories và Nunavut mỗi vùng bầu 01 thượng nghị sỹ.

Hạ viện gồm 308 người trong đó Bang Ontario bầu 106 người, Quebec 75 người, Nova Scotia 11 người, New Brunswick bầu 10 người, Manitoba 14 người, 36 người thuộc vùng British Columbia, 04 người của vùng đảo Hoàng tử Edward Island, 28 người của vùng Alberta, 14 người của vùng Saskatchewan, 07 người của vùng Newfoundland và Labrador, vùng lãnh thổ Yukon, vùng lãnh thổ Tây bắc và vùng Nunavut, mỗi vùng bầu 01 người.

Nhiệm vụ chính của Cơ quan lập pháp là kiểm tra và thông qua luật. Hầu hết các luật được thông qua ở Ca-na-đa do cơ quan hành pháp trình, thường là do chính Bộ trưởng của bộ chịu trách nhiệm về nội dung của luật sẽ trình.

Chức năng chung của Cơ quan lập pháp là kiểm tra, giám sát hoạt động của nhánh hành pháp không chỉ trong một đề xuất luật cụ thể mà trong tất cả các hoạt động quản lý của Chính phủ.

Một chức năng đặc biệt quan trọng của cơ quan lập pháp là kiểm tra hoạt động chi tiêu của chính phủ và ấn định số tiền mà nhánh hành pháp có thể chi tiêu trong năm tài khóa. Nhánh hành pháp không được chi tiêu bất cứ khoản nào mà cơ quan lập pháp chưa phê duyệt. Do đó, nhánh hành pháp phải trình cơ quan lập pháp "ngân sách" hoạt động của mình theo từng năm. Số tiền dự toán ngân sách và cách thức phân bổ ngân sách của cơ quan hành pháp cũng có thể bị cơ quan lập pháp chất vấn.

Quy trình làm việc của cơ quan lập pháp cũng như của hầu hết các ủy ban trực thuộc đều được công khai cho mọi người dân. Công chúng có thể trực tiếp tham dự phiên chất vấn hoặc điều trần của Chính phủ trước Quốc hội.

2. Cơ quan hành pháp

Cơ quan hành pháp trực tiếp quản lý và triển khai hoạt động của Chính phủ. Nội các (Thủ tướng và các bộ trưởng) là cơ quan cao nhất của nhánh hành pháp. Sau cuộc bầu cử, lãnh đạo đảng chính trị có số ghế nhiều nhất trong Cơ quan lập pháp sẽ trở thành nhà lãnh đạo của chính phủ (gọi là Thủ hiến các tỉnh bang hoặc Thủ tướng Chính phủ trong Chính phủ liên bang).

Đối với cấp tỉnh bang, Thủ hiến đứng đầu nhánh hành pháp của chính phủ, chính phủ được điều hành bởi các bộ trưởng được Thủ hiến lựa chọn từ các thành viên Cơ quan lập pháp là người của đảng mình. Các bộ trưởng nói chung chịu trách nhiệm quản lý từng lĩnh vực cụ thể và phải báo cáo về công việc của Bộ mình lên Cơ quan lập pháp..

Đối với cấp Liên bang, Thủ tướng là người đứng đầu đảng thắng cử, nắm thực quyền dù không được quy định rõ trong Hiến pháp. Thủ tướng chọn Bộ trưởng, Thứ trưởng, **Thư ký thường trực** tại các bộ; Thẩm phán, Chánh án Tòa liên bang và các Tòa thượng thẩm của các tỉnh; đại sứ, người đứng đầu cơ quan nhà nước. Thủ tướng lập Nội các và các Ủy ban của Nội các như Ủy ban đối nội, Ủy ban về các vấn đề toàn cầu, Ủy ban về người bản xứ, Ủy ban về quan hệ và Hội đồng ngân khố. Một Ủy ban có thể gồm nhiều bộ trưởng; một bộ trưởng có thể đồng thời là thành viên của nhiều Ủy ban. Bộ trưởng Tư pháp là thành viên trong một số Ủy ban. Giúp Thủ tướng có Văn phòng Hội đồng cơ mật (PCO). PCO giúp Thủ tướng, các Bộ trưởng, Nội các, các Ủy ban của Nội các trong việc bảo đảm các đề nghị trình phê duyệt phải là chính sách tốt.

Nội các quyết định về chính sách và các ưu tiên làm luật của Chính phủ và thẩm tra các đề xuất làm luật do các bộ gửi tới. Chỉ có các luật đã được Nội các phê duyệt mới được trình ra cơ quan lập pháp như một dự luật của Chính phủ.

Cơ quan hành pháp có chức năng cơ bản sau: điều hành chính phủ; lập quy và ban hành các lệnh để quy định chi tiết việc thực hiện các đạo luật đã được cơ quan lập pháp thông qua; bổ nhiệm người vào các vị trí được luật quy định, kể cả thẩm phán tòa án; cung cấp phương tiện để thi hành án và các lệnh của tòa.

3. Cơ quan tư pháp

Hệ thống Tòa án Ca-na-đa gồm các Tòa liên bang và tòa tỉnh. Thẩm phán liên bang do chính quyền trung ương bổ nhiệm, thẩm phán tỉnh do chính quyền tỉnh bổ nhiệm, thẩm phán tòa thượng thẩm phải do Thủ tướng bổ nhiệm.

Các thẩm phán có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp giữa các cư dân trên lãnh thổ của mình (tỉnh hoặc quốc gia) và tranh chấp giữa người dân và chính phủ. Các thẩm phán hoạt động độc lập với nhánh hành pháp và lập pháp, điều này thể hiện ở chỗ họ được bổ nhiệm suốt đời cho đến tuổi 75 (ở một số tỉnh là 70), và không bị miễn nhiệm trừ trường hợp có vi phạm nghiêm trọng.

Tính hợp pháp trong các quyết định của tòa được kiểm soát bởi tòa cấp trên, và quyết định của tòa phúc thẩm cấp trên lại do Tòa tối cao Ca-na-đa kiểm soát. Tòa Tối cao có quyết định cuối cùng về những gì được coi là hợp pháp ở Ca-na-đa, trừ phi cơ quan lập pháp thay đổi luật. Cơ quan lập pháp không thể

thay đổi Hiến pháp, nhưng có thể sửa đổi những luật mà tòa cho là không hợp hiến để cố gắng làm cho luật phù hợp với Hiến pháp.

II. THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN

Hệ thống pháp luật của Ca-na-đa gồm Hiến pháp, án lệ của Tòa án, luật do cơ quan lập pháp ban hành và các văn bản dưới luật. Thẩm quyền ban hành văn bản được quy định trong Hiến chương quyền con người và tự do. Hiến pháp 1867 phân định thẩm quyền lập pháp cho Nghị viện Ca-na-đa và các cơ quan lập pháp của các Tỉnh bang (Phần VI, các Điều 91-95). Cơ quan lập pháp của các vùng lãnh thổ thực hiện quyền lập pháp của mình thông qua đoàn đại biểu tại Nghị viện Ca-na-đa. Hiến pháp quy định thẩm quyền ban hành văn bản nhưng không được vượt quá đưng chạm đến quyền tự do của con người như quyền tự do ngôn luận.

Theo quy định về phân cấp thẩm quyền ban hành văn bản thì Chính quyền Liên bang có quyền ban hành văn bản điều chỉnh quốc phòng, ngoại giao, tài chính, tiền tệ và luật hình sự¹. Chính quyền Tỉnh bang có quyền ban hành văn bản liên quan đến vấn đề về thuế thuộc phạm vi Tỉnh bang để tăng ngân sách cho Tỉnh bang, việc vay tiền để giải quyết vấn đề tín dụng của tỉnh bang, việc thành lập và và bổ nhiệm, việc quản lý và bán đất công trong phạm vi tỉnh bang, thành lập, duy trì và quản lý các nhà tù của Tỉnh bang; thành lập, quản lý và duy trì bệnh viện; Việc kết hôn, tài sản, quyền dân sự trong Tỉnh bang; vấn đề hành chính tư pháp trong phạm vi tỉnh bao gồm việc duy trì và tổ chức tòa án tỉnh cả dân sự và hình sự và thủ tục tố tụng dân sự tại tòa, ấn định việc phạt tiền, phạt tù... Chính quyền bang có quyền chủ động hơn trong quản lý như có lực lượng tư pháp bảo vệ, đường xá, giao thông, cơ sở hạ tầng, hệ thống nước sạch, xử lý nước, chất thải rắn. Ngoài ra, Tỉnh bang ban hành văn bản điều chỉnh các lĩnh vực về giáo dục, phúc lợi xã hội ngoại trừ các lĩnh vực do chính quyền Liên bang ban hành. Tuy nhiên trên thực tế có một số lĩnh vực trùng về thẩm quyền ban hành văn bản giữa Chính quyền liên bang và chính quyền Tỉnh bang như Bảo vệ môi trường, bảo vệ ngôn ngữ, giao thông vận tải. Thẩm quyền của chính quyền Liên bang và các Tỉnh bang có sự đan xen do việc phân quyền có những điểm chung được quy định trong Hiến pháp.

Do có sự đan xen và chồng lấn về chức năng, nhiệm vụ trong một số lĩnh vực nên phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền Liên bang và chính quyền Tỉnh bang. Các bộ trưởng của Chính quyền bang và Liên bang phải tổ chức hội nghị các bộ trưởng để bàn về các chính sách chung, để thảo luận, tổng

¹ Quốc hội Canada có thẩm quyền ban hành luật về các vấn đề như tài sản và nợ công, quy tắc về thương mại và buôn bán, bảo hiểm thất nghiệp, hệ thống thuế, việc vay nợ, dịch vụ bưu chính, thống kê, quân đội, việc ấn định và trả lương và phụ cấp cho công chức và nhân viên hành chính của chính phủ Canada, vận chuyển hàng hóa, các vấn đề về biên đảo, vấn đề xung đột giữa các tỉnh bang, ngân hàng, in tiền, tiết kiệm ngân hàng, phá sản, bản quyền tác giả, các vấn đề về người ẩn dật, kết hôn và ly hôn, luật hình sự bao gồm cả tố tụng hình sự

kết, chia sẻ, phân chia trách nhiệm để hạn chế sự chồng lấn (hội nghị bộ trưởng tư pháp, y tế, giáo dục). Để chuẩn bị hội nghị các bộ trưởng giao cho công chức các bộ có liên quan chuẩn bị chương trình các cuộc họp liên ngành.

Hệ thống tổ chức chính quyền theo chế độ đại nghị có trách nhiệm của Ca-na-đa dựa trên nguyên tắc của một nhà nước pháp quyền. Điều này có nghĩa là luật phải được ban hành thống nhất với Hiến pháp. Hoàng gia hầu như chỉ giữ lại rất ít thẩm quyền và không buộc phải tuân thủ quy trình lập pháp. Ví dụ, các quy định liên quan tới việc cấp hộ chiếu hay trao huân, huy chương và danh hiệu cao quý là đặc quyền của Hoàng gia.

Nghị viện có thể trao thẩm quyền quy định cho Nội các (Thông đốc), cho một cá nhân (như Bộ trưởng Hoàng gia) hoặc một tập thể (như Hội đồng Kiểm soát Năng lượng Nguyên tử). tuy nhiên, thẩm quyền này vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của Nghị viện và các quy định được ban hành theo thẩm quyền này được coi là văn bản dưới luật.

Thẩm quyền làm luật ở Ca-na-đa phục thuộc vào một số hạn chế nhất định. Nghị viện và cơ quan lập pháp tỉnh bang bị hạn chế bởi các quy định về giao quyền trong Hiến pháp. Thẩm quyền làm luật của các cơ quan này còn bị hạn chế bởi *Hiến chương về Quyền và Tự do của Ca-na-đa*, bởi các quyền thổ dân và quyền theo điều ước được thừa nhận và khẳng định bởi Điều 35 của *Hiến pháp 1982*, và bởi một số quy định khác của Hiến pháp như các quyền và nghĩa vụ liên quan tới ngôn ngữ áp dụng với Quebec và Manitoba.

Nghị viện gồm ba thành phần là Hoàng gia, Thượng viện và Hạ viện. Nghị viện làm luật dưới hình thức ban hành các đạo luật. Một dự thảo luật phải được cả ba thành phần nói trên đồng ý thông qua thì mới trở thành luật. Phê chuẩn của Hoàng gia luôn nằm ở khâu cuối cùng trong quá trình làm luật.

Các dự luật về tiền sẽ được giới thiệu bởi một Bộ trưởng Hoàng gia. Các dự luật không liên quan đến tiền có thể bắt đầu từ Thượng viện. Nội các bao gồm Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng Hoàng gia khác đóng vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp. Nghĩa là chịu trách nhiệm tập thể: Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng phê duyệt dự luật để trình ra Nghị viện; và chịu trách nhiệm cá nhân: các Bộ trưởng sẽ là người bảo trợ cho dự án luật được thông qua trong từng công đoạn của quy trình lập pháp tại Nghị viện. Đến lượt mình, Các Bộ trưởng trong nội các đều được hỗ trợ bởi các quan chức làm việc trong các Bộ khác nhau của Chính phủ.

Do thẩm quyền ban hành văn bản khó có sự thống nhất giữa chính quyền Liên bang và chính quyền Tỉnh bang do đó phải có hội nghị về hài hòa hóa pháp luật và vai trò của cơ quan hài hòa hóa pháp luật. Hợp định kỳ hàng năm để hài hòa hóa pháp luật của chính quyền Liên bang và chính quyền các bang.

Về nguyên tắc, thẩm quyền ban hành văn bản được Hiến pháp quy định chỉ phân cấp thẩm quyền cho chính quyền Liên bang và tỉnh bang còn việc ban hành văn bản của cấp dưới do chính quyền bang phân cấp hoặc ủy quyền và có quyền rút thẩm quyền này bất cứ lúc nào.

III. QUY TRÌNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

1. Quy trình xây dựng chính sách của Bang Ontario

1.1. Đề xuất xây dựng chính sách

Việc chuẩn bị hầu hết các luật của Ca-na-đa đều do nhánh hành pháp đảm nhận, thông qua nhánh công vụ. Các ý tưởng chính sách xuất phát từ nhiều nguồn khác nhau, có thể từ trong các cương lĩnh tranh cử của các Đảng phái, từ báo chí, các sự kiện có tính thời sự (như việc nuôi chó *pit bull*), các quyết định của tòa (vấn đề hôn nhân đồng giới), các học viện và viện nghiên cứu (đề xuất của Ủy ban Luật pháp Ontario), hiệp hội ngành hoặc các bên liên quan (Ủy ban Pháp luật Ontario, Phòng Thương mại), các học giả và nhà khoa học nghiên cứu, giảng dạy trong các trường đại học, từ các bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Bản thân nhánh công vụ cũng có thể đề xuất ý tưởng nếu trong quá trình quản lý luật và các chương trình họ thấy cần phải ban hành luật mới. Ý tưởng cũng có thể đến từ công chúng, hoặc từ các cá nhân hoặc các nhóm lợi ích đặc biệt, chẳng hạn như các hội nghề nghiệp, các nhóm môi trường, và những người khác. Không có nhóm nào trong số này được pháp luật quy định là nguồn cung cấp ý tưởng làm luật, khác với Việt Nam, nơi mà một số cơ quan được quy định rõ ràng về thẩm quyền đề xuất dự luật.

Các ý tưởng đề xuất chính sách này được gửi đến các bộ quản lý ngành, lĩnh vực để tập hợp và hình thành các đề xuất chính sách. Cho dù ý tưởng làm luật đến từ nguồn nào thì thông thường Bộ chịu trách nhiệm về nội dung của ý tưởng đó có trách nhiệm nghiên cứu. Các Bộ đều có các chuyên gia hiểu về đối tượng điều chỉnh của luật. Các chuyên gia sẽ phân tích các ý tưởng hoặc đề xuất, xem xét ưu nhược điểm của đề xuất, và so sánh các phương pháp khác nhau để giải quyết vấn đề đặt ra. Các chuyên gia cũng sẽ nghiên cứu kinh nghiệm của những vùng khác nhau ở Ca-na-đa và kinh nghiệm nước ngoài đặc biệt là ở những nơi có hệ thống pháp luật và hành chính tương đồng với Ca-na-đa; xem xét những rủi ro về tài chính của đề xuất như cần chi phí gì, sẽ cần bao nhiêu người để thực hiện đề xuất đó, các nguồn thu nào có thể dùng để chi trả (thuế nói chung, phí dịch vụ đặc biệt, cắt giảm chi tiêu trong khu vực khác).

Việc xây dựng chính sách và chuẩn bị các luật liên quan sẽ được chủ trì bởi Bộ trưởng (chính trị gia) và Bộ (Nhánh Công vụ) chuyên phụ trách vấn đề có liên quan theo chức năng nhiệm vụ mà luật quy định hoặc đã từng phụ trách vấn đề đó. Việc đề xuất và xây dựng chính sách của các bộ là một quá trình liên

tục. Trong nội bộ bộ mình, các công chức sẽ xây dựng “tài liệu giải trình vấn đề” để xem xét các nội dung của ý tưởng cũng như các phương án thay thế. Các chuyên gia của các bộ cũng sẽ thảo luận những vấn đề nêu trên với Bộ trưởng và cán bộ chính trị của Bộ trưởng, với các chuyên gia từ bộ ngành khác, và với "cơ quan trung ương" trong chính phủ với chuyên môn đặc biệt về tài chính hay vấn đề ưu tiên.

Định hướng đề xuất và xây dựng chính sách của Chính phủ

Chương trình hành động của Chính phủ là định hướng đề xuất và xây dựng chính sách của nhiệm kỳ Quốc hội. Vào đầu mỗi nhiệm kỳ, Văn phòng Nội các thường giúp Chính phủ xây dựng chức năng nhiệm vụ của Chính phủ, trong đó bao gồm cả việc phân công nhiệm vụ cho các bộ. Hoạt động này thường bao gồm việc xây dựng các “công văn ủy nhiệm” phác thảo những kỳ vọng đối với từng bộ trong suốt nhiệm kỳ chính phủ. Sau khi hoàn thành việc xác định chức năng, nhiệm vụ và kỳ vọng vào từng Bộ, Văn phòng Nội các là cơ quan giúp Chính phủ xác định ưu tiên của Chính phủ, trình Nội các thông qua và thông tin về các nội dung ưu tiên này cho các bộ để làm cơ sở định hướng việc đề xuất và xây dựng chính sách của Chính phủ.

Trên cơ sở đề xuất của các Bộ trưởng, Thủ tướng Chính phủ sẽ có công văn trong đó có danh sách các vấn đề ưu tiên được ban hành chính sách. Để lựa chọn các sáng kiến chính sách được đưa vào chương trình ưu tiên của Chính phủ, có rất nhiều cơ chế để xem xét, lựa chọn, như từ các ý tưởng, nội dung chính trong bài Diễn văn Khai Khóa (kế hoạch chính sách tổng thể cho giai đoạn 2 năm), các vấn đề về ngân sách (xu hướng ngày càng phổ biến là áp dụng kế hoạch tài chính nhiều năm) hoặc từ các đề xuất của Ủy ban Nội các đặc biệt (như Ủy ban Kế hoạch và Ưu tiên). Xu hướng hiện nay là các nội dung ưu tiên được xem xét từ góc độ chính trị và tập trung hơn.

Ngoài ra, Chính phủ cũng phải có đề xuất và thương lượng với Quốc hội về nội dung, ưu tiên chính sách cho từng kỳ họp của Quốc hội để làm cơ sở cho các bộ xem xét, chuẩn bị các chính sách trình cho phù hợp.

1.2. Xây dựng chính sách

1.2.1. Soạn thảo chính sách

Các cán bộ, công chức về chính sách và chương trình của Bộ thu thập thông tin, xây dựng ý tưởng và phương án, xúc tiến một chương trình hành động phù hợp với các nội dung ưu tiên của Chính phủ để hoàn thành bản đề xuất xây dựng chính sách.

Toàn bộ quá trình xây dựng và hoạch định chính sách được thực hiện theo một quy trình nghiên cứu rất nghiêm túc, bao gồm các chương trình nghiên cứu

thực tiễn, thu thập thông tin từ nghiên cứu điều tra cơ bản, tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, các điều ước quốc tế, nghiên cứu kỹ lưỡng về thẩm quyền ban hành chính sách, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan... để có được các đề xuất chính sách toàn diện, khả thi, thuyết phục.

Các dự thảo chương trình xây dựng chính sách phải được tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng. Việc lấy ý kiến là yêu cầu bắt buộc trong mọi công đoạn của quá trình xây dựng chính sách nhằm để (i) thu thập đầy đủ thông tin từ mọi đối tượng để hiểu đầy đủ vấn đề của chính sách đề xuất điều chỉnh; (ii) lấy ý kiến góp ý nhằm bảo đảm tính khả thi của các chính sách, (iii) tìm hiểu thông tin từ các nguồn, các đối tượng khác nhau để nghiên cứu, đánh giá những ảnh hưởng của chính sách tới các đối tượng khác nhau trong xã hội.

Việc lấy ý kiến vào các đề xuất chính sách phải được Bộ trưởng quyết định và ký vào bản đề nghị góp ý kiến của các đối tượng có liên quan (luật sư, các bộ có liên quan, các đối tượng khác trong xã hội tùy theo nội dung điều chỉnh của chính sách). Tại bản đề nghị đó phải nêu rõ tình trạng của vấn đề cần ban hành chính sách, các vấn đề cần xin ý kiến và thời gian trả lời. Ví dụ: nêu rõ thực trạng của vấn đề hiện nay như thế nào, hướng giải quyết vấn đề này như thế nào để xin ý kiến đồng ý hoặc không đồng ý với các lý do cụ thể. Các đối tượng được tham vấn ý kiến sẽ bày tỏ ý kiến thông qua văn bản hoặc có thể đề nghị gặp gỡ trực tiếp để trao đổi, thảo luận và thể hiện quan điểm của mình để Bộ đề xuất chủ trì chính sách tổng hợp, tiếp thu.

Bản thuyết minh chi tiết cho đề xuất chính sách bao gồm các nội dung: thực trạng của vấn đề, quá trình và kết quả tham vấn ý kiến, các tác động của chính sách tới các đối tượng, hướng giải quyết vấn đề và các phương án cụ thể để giải quyết vấn đề, các hệ lụy về tài chính cho từng phương án và kèm theo chương trình, kế hoạch truyền thông cho chính sách. Thông thường mỗi chính sách sẽ đưa ra nhiều phương án giải quyết, trong đó bao gồm cả phương án không thay đổi về mặt lập pháp. Cùng với bản thuyết minh, Bộ trưởng cũng có một tờ trình (theo mẫu điền thông tin cần thiết) trình Chính phủ, trong đó nêu rõ ý kiến để Chính phủ thảo luận, cho ý kiến. Tờ trình là tài liệu sử dụng để xin Chính phủ phê duyệt các sáng kiến chính sách, hỗ trợ cho quá trình ra quyết định chính sách hiệu quả, hiệu lực và có cơ sở; gồm 3 phần:

- + Văn kiện quyết định: phân tích tổng thể và khách quan phương án khuyến nghị trong đó bao gồm kế hoạch thực hiện, các phương án khác có thể lựa chọn, các rủi ro và kế hoạch truyền thông.

- + Bài trình chiếu: cô đọng, tóm lược ở mức độ cao nội dung

- + Kế hoạch truyền thông chi tiết.

Cần lưu ý, việc đánh giá tác động của chính sách trong quá trình xây dựng chính sách là không phải là quy trình bắt buộc, nhưng việc tham vấn ý kiến là bắt buộc. Để tham vấn được một cách chính xác, thì các bộ, ngành lại cần thiết phải đánh giá tác động của chính sách và mọi báo cáo đánh giá tác động và các ý kiến góp ý là cơ sở quan trọng để các chính trị gia quyết định chính sách và nội dung cơ bản của dự án luật. Do đó, mặc dù không phải là quy trình bắt buộc nhưng các chính sách về cơ bản đều được các bộ, ngành thực hiện khi xây dựng, đề xuất chính sách.

Bản đề xuất chính sách phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Ý kiến tham mưu phải thể hiện nội dung tham vấn trong Bộ, và với các bộ ngành khác trực thuộc chính phủ và các cơ quan có liên quan khác. Chính sách có thể là vấn đề rất nhạy cảm đối với những người ủng hộ hoặc có thể phản đối, do đó, các đề xuất chính sách phải thể hiện rõ sẽ tham vấn ý kiến của tất cả các Nhóm đối tượng này. Trong trường hợp cải cách hệ thống tư pháp, các bên liên quan thường bao gồm luật sư, thẩm phán, cảnh sát, công an, chính quyền địa phương.

- Các đề xuất chính sách phải đi kèm một kế hoạch truyền thông để thăm dò và quảng bá nhằm tạo sự ủng hộ, đồng thuận cũng như phản biện đối với chính sách. Kế hoạch truyền thông phải giải thích lý do đang thực hiện sáng kiến chính sách và tác dụng của sáng kiến này tới việc thực hiện ưu tiên của Chính phủ; giải thích về ý tưởng sáng kiến là gì, tại sao nó quan trọng và tại sao cần phải thực hiện; ai là đối tượng cần phải biết tới sáng kiến này; các cách thức tiếp cận tới đối tượng và thông điệp chính và các sự kiện quan trọng khác cần được thông tin.

- Ý kiến thẩm tra để chỉ ra những hạn chế trong Hiến pháp ảnh hưởng tới chính sách và bảo đảm tính thống nhất với luật hiện hành).

- Các đề xuất phải có dự toán chi phí, ước lượng đạt được và thành công của chính sách, gồm ước tính chi phí và/hoặc doanh thu có thể đạt được; các mô hình chi phí phải được phát triển; các mức độ tài trợ và các hệ lụy đi kèm đối với cả phương án không phát sinh chi phí thực hiện; phân tích rõ chi phí - lợi ích (đối tượng được hưởng lợi và các phương thức chứng minh và sự xác đáng khi bỏ ra chi phí); nhân lực và chi phí cho nhân lực thực hiện nếu có phát sinh việc bổ sung.

Dự thảo chính sách sau khi được các cán bộ xây dựng chính sách của các bộ hoàn thành phải được các luật sư là công chức của Bộ Tư pháp biệt phái tại các Bộ xem xét, cho ý kiến. Nếu các luật sư này có ý kiến khác với các bộ, ngành về chính sách đó, thì luật sư sẽ báo cáo Bộ Tư pháp để Bộ Tư pháp nghiên cứu, thành lập Hội đồng đặc biệt để xem xét ý kiến của các bộ, ngành có

liên quan. Nếu dự thảo đề xuất chính sách đó liên quan đến bảo đảm tính hợp hiến thì có một nhóm chuyên gia sâu sẽ tập trung đánh giá về tính hợp hiến của đề xuất chính sách.

Sau khi đã đạt được sự đồng thuận về chính sách đề xuất, Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực đã đề xuất chính sách phải phê duyệt chính sách đó và ký trình nội các xem xét, quyết định việc phê duyệt chính sách.

1.2.2. Tham vấn trong xây dựng chính sách

- Tham vấn ý kiến trong quá trình xây dựng chính sách là một thông lệ tốt trong quá trình soạn thảo, xây dựng chính sách. Tham vấn chủ yếu được thực hiện ở giai đoạn đề xuất chính sách còn ở các giai đoạn sau có thể cũng sẽ tiến hành tham vấn nhưng không quan trọng bằng giai đoạn phân tích chính sách.

Tham vấn không có quy trình chuẩn, đôi khi tham vấn chính sách chỉ mang tính chất hình thức. Chỉ riêng đối với văn bản quy định chi tiết nếu liên quan đến môi trường, doanh nghiệp là văn bản bắt buộc phải lấy ý kiến và bắt buộc đăng tải trên cổng thông tin điện tử 45 ngày.

- Đối tượng tham vấn: Tham vấn nội bộ và tham vấn bên ngoài. Tham vấn nội bộ được tiến hành bằng cách lấy ý kiến các chuyên gia trong bộ, trong ngành, các cơ quan đầu mối như Văn phòng nội các. Sau khi tham vấn nội bộ thì có thể xác định được các đối tượng bên ngoài cần tham vấn, gồm đối tượng bị tác động, các tổ chức xã hội có liên quan như liên đoàn luật sư, hội luật gia.

- Nội dung tham vấn: nội dung tham vấn lấy ý kiến phụ thuộc vào nội dung chính sách và các nhóm đối tượng có liên quan đến chính sách. Tùy thuộc vào chính sách có cần bí mật hay không, cơ quan tham vấn sẽ đề nghị người được tham vấn không được tiết lộ thông tin. Khi người xây dựng chính sách phải lên kế hoạch tham vấn và kinh phí tham vấn và trình bộ trưởng của các bộ để quyết định và thậm chí phải xin ý kiến nội các về thời điểm tham vấn để tránh những ý kiến trái chiều và không có lợi đối với chính sách. Đối với những vấn đề nhạy cảm thì sẽ không tiến hành tham vấn. Hoặc có tham vấn nhưng với thời gian rất ngắn, khoảng nửa ngày.

Không nên lấy ý kiến toàn bộ dự thảo mà nên lấy ý kiến theo từng nhóm vấn đề và đưa ra từng nhóm vấn đề mà từng nhóm đối tượng quan tâm. Xây dựng chính sách, đưa ra các phương án và tham vấn các đối tượng lựa chọn các phương án chính sách luôn.

- Cách thức lấy ý kiến tham vấn: phụ thuộc vào các đối tượng chịu sự tác động. Nếu có nhiều đối tượng bị tác động thì sẽ lấy ý kiến sâu và kỹ hơn đối với các chính sách tác động đến ít đối tượng. Có thể tổ chức đối thoại trực tiếp với các nhóm đối tượng. Nếu chính sách mà khả năng dẫn đến đối đầu trực tiếp thì

sẽ thuê chuyên gia tham vấn công chúng còn cơ quan soạn thảo chính sách sẽ không trực tiếp tham vấn công chúng.

Để thu hút người dân quan tâm tới chính sách, Bộ trưởng có thể mời các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp bằng văn bản đến bộ để thông qua đối thoại hoặc góp ý trực tiếp. Nếu không cần lấy ý kiến chuyên sâu thì có thể lấy ý kiến qua tọa đàm, hội thảo hoặc phát tờ rơi về các nội dung chính của chính sách.

- Về việc tiếp thu, giải trình ý kiến tham vấn: không có quy định yêu cầu bắt buộc giải trình tiếp thu ý kiến vì các nhóm đối tượng được tham vấn đã nêu được băn khoăn và nguyện vọng của các đối tượng chịu sự trực tiếp và nếu cần thiết các đối tượng này có thể tiếp tục các hoạt động kiến nghị, đề xuất.

- Việc tham vấn phải đưa vào tờ trình về việc đã tham vấn ý kiến và sẽ đưa ra khuyến nghị sẽ theo phương án nào của các đối tượng tham vấn đề nghị. Tờ trình có mẫu sẵn. Mặc dù tham vấn không bắt buộc nhưng khi trình Chính phủ về đề xuất chính sách thì cơ quan xây dựng chính sách phải giải trình rõ là có tham vấn hay không và có được sự đồng tình hay không của các đối tượng được tham vấn.

1.2.3. Đánh giá tác động trong quá trình xây dựng chính sách

Hoạt động đánh giá tác động trong quá trình xây dựng chính sách mới được áp dụng trong 5 năm gần đây tại Ca-na-đa và bộ hướng dẫn nghiên cứu đánh giá mới được đưa vào đầu năm nay (77 RIA sơ bộ và 2 RIA chi tiết đang được thực hiện). Các cơ quan xây dựng chính sách của Ca-na-đa cũng đang trong quá trình nghi với việc thực hiện hoạt động này. Với mục đích tạo ra môi trường pháp luật thông thoáng, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế, tạo sự tin tưởng của doanh nghiệp, người dân vào sự điều hành của Chính phủ, sự thuận tiện cho người dân, quản lý được rủi ro, bảo đảm văn bản phải có tính dự báo, tính hiệu quả, việc đánh giá tác động ngày càng được áp dụng rộng rãi.

Đánh giá tác động không bắt buộc đối với việc soạn thảo luật nhưng bắt buộc đối với các quy định của Chính phủ. Vì ban hành luật đã có quy trình phân tích chính sách kỹ lưỡng có tham vấn, giải trình nên không cần đánh giá tác động nhưng đối với các văn bản dưới luật do không được kiểm soát chặt chẽ nên cần thiết phải đánh giá tác động. Tuy nhiên, do quá trình xem xét, thảo luận để thông qua các đề xuất chính sách luật rất phức tạp, đòi hỏi bộ đề xuất phải giải trình được mọi vấn đề liên quan tới tác động, ảnh hưởng của chính sách nên thông thường, nên dù không phải là quy trình bắt buộc nhưng đánh giá tác động của chính sách vẫn được thực hiện một cách thường xuyên, hiệu quả trong quá trình xây dựng chính sách luật.

Khi Bộ trình đề xuất xây dựng chính sách phải đánh giá tác động sơ bộ đối với người dân, doanh nghiệp, dự liệu chi phí tuân thủ của doanh nghiệp,

người dân và đánh giá được sự cần thiết của việc ban hành văn bản dưới các góc độ: phạm vi tác động gồm doanh nghiệp, cá nhân, Chính phủ, cộng đồng...; khả năng tác động tới kinh tế, xã hội, môi trường, thương mại, sức khỏe, an toàn cộng đồng...

Đánh giá tác động sơ bộ được thực hiện trước để đánh giá về tác động về kinh tế. Nếu dự án chính sách có chi phí tuân thủ dự kiến từ 2 triệu đô trở lên thì phải đánh giá tác động chi tiết, đầy đủ, kỹ lưỡng từ tác động đến chính sách, xã hội. Phải lượng hóa được thông tin trong quá trình đánh giá, theo đó, cả tiêu chí định lượng và định tính được được thu thập, phân tích thì mới xác định được nguồn thông tin cần thu thập để có thể đưa ra được các phương án lựa chọn khác nhau và có thể lựa chọn phương án tối ưu nhất.

Hiện nay, việc lượng hoá đã có bộ công cụ để các cơ quan căn cứ tiêu chí để thu thập thông tin theo yêu cầu khi xây dựng báo cáo RIA. Các chi phí, tác động đối với doanh nghiệp, gồm cả thông tin định tính và định lượng. Quy mô, tác động làm tăng lạm phát kinh tế, giảm nhân công lao động là các tiêu chí để căn cứ vào tiêu chí đó thu thập thông tin, dữ liệu (có mẫu lượng hoá các chi phí, lợi ích, gồm: phí liên quan, chi phí cho việc thi hành, chi phí hành chính, tác động ảnh hưởng khác).

Trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động: hiện nay chưa phân định được trách nhiệm của các bộ trong việc đánh giá tác động mà Văn phòng nội các sẽ có trách nhiệm yêu cầu bộ nào phải thực hiện đánh giá tác động. Bộ chính sách thương mại đang dẫn đầu về vấn đề này, được phân công xây dựng phần mềm đánh giá tác động đối với doanh nghiệp. Phần mềm đánh giá tác động cho mọi bộ là như nhau nhưng hệ cơ sở dữ liệu là khác nhau tùy thuộc vào lĩnh vực và nguồn thông tin thu thập tới các tác động, ảnh hưởng của từng chính sách. Chi phí đối với cơ quan nhà nước, ảnh hưởng đến nguồn thu như thế nào đối với ngân sách sẽ theo cách thức khác đánh giá. Do là giai đoạn mới dùng RIA nên mới chỉ áp dụng đối với văn bản của CP còn các đánh giá chính sách đối với dự luật thì sẽ nghiên cứu để đánh giá.

1.3. Thẩm tra đề xuất chính sách

Các bản đề xuất chính sách trước khi trình nội các xem xét phải được các Ủy ban của Chính phủ thẩm tra chi tiết nội dung của đề xuất chính sách. Việc thẩm tra chi tiết nội dung đề xuất chính sách được tiến hành trước khi phiên họp Nội các diễn ra. Hoạt động này do các cơ quan trung ương (Văn phòng Nội các, Bộ tài chính) đưa ra các ý kiến tham mưu về chính sách, truyền thông và tài chính xét từ góc độ quản lý toàn Chính phủ.

Các Ủy ban Chính sách của Nội các với thành phần là một nhóm nhỏ các bộ trưởng, sẽ xem xét chi tiết các đề xuất này. Các Ủy ban Chính sách thường

được thành lập theo nội dung cụ thể (Ủy ban Chính sách Tư pháp, Ủy ban Chính sách Y tế). Hội đồng Ngân khố/Quản trị của Nội các phải thẩm tra và phê duyệt các nội dung tài chính của mọi đề xuất chính sách.

Văn phòng chính sách của Văn phòng Nội các là chuyển các đề xuất chính sách phức tạp thành một hình thức phù hợp có thể hỗ trợ cho quá trình ra quyết định của Chính phủ. Nhìn chung, công việc này có nghĩa là soạn thảo các điểm cần chú ý và các tài liệu diễn giải khác để làm nổi bật những nội dung chính của đề xuất việc xây dựng và các rủi ro cơ bản nếu có đối với các cán bộ có thẩm quyền quyết định đã được bầu.

- Việc thẩm tra chính sách đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ chủ quản, Văn phòng Nội các và các cơ quan trung ương khác như Bộ tài chính. Chính sách và truyền thông đều được xem xét. Việc hình thành một vấn đề cho các cán bộ có thẩm quyền quyết định phải chính xác, cân trọng, cụ thể và công bằng.

Hội đồng Ngân khố/Quản trị của Nội các được pháp luật trao cho thẩm quyền quyết định vấn đề phân bổ nguồn lực. Ví dụ, Hội đồng có thẩm quyền và nhiệm vụ “thẩm tra, thẩm định và phê duyệt các chương trình mới và chương trình hiện tại” và “kiểm soát chi tiêu công”.

Cán bộ trong các bộ Tài chính, Cơ sở hạ tầng và Dịch vụ Chính phủ hỗ trợ quá trình ra quyết định tại Hội đồng, cũng như Văn phòng Nội các hỗ trợ quá trình ra quyết định của Nội các và các ủy ban khác.

Văn phòng Nội các và các cán bộ của cơ quan trung ương khác phối hợp chặt chẽ với nhau để đảm bảo các quyết định về chính sách và tài chính được đưa ra phù hợp với nhau. Văn phòng Nội các cùng làm việc với các bộ và cố vấn pháp luật để thẩm tra các văn bản quy phạm pháp luật trước khi trình UBL/QĐ. Mục đích là đảm bảo toàn bộ các văn bản được thực hiện đúng quyền hạn và phù hợp với đường lối của chính phủ trước khi được đưa ra.

1.4. Phê duyệt chính sách

Các đề xuất chính sách của Bộ có đi kèm với yêu cầu xây dựng một luật mới cần phải được Nội các phê duyệt trước khi chúng trở thành các luật. Đối với các quy định dưới luật thì hầu hết quy định dưới luật không cần phải được phê duyệt cụ thể đối với đề xuất chính sách.

Các chính sách do các Bộ trưởng trình sẽ được Ủy ban chính sách pháp luật của nội các để thẩm tra. Mỗi Chính phủ của từng Đảng cầm quyền thường căn cứ vào chương trình tranh cử của mình để ưu tiên thành lập các Ủy ban xem xét theo từng vấn đề về chính sách (ví dụ nếu ưu tiên phát triển giáo dục, y tế, việc làm thì sẽ thành lập Ủy ban để xem xét chính sách của các vấn đề này). Các

Ủy ban sẽ xem xét, cho ý kiến đối với các đề xuất chính sách làm cơ sở để Chính phủ xem xét, thông qua. Chính sách nếu liên quan tới chi phí hoặc thu tiền của người dân thì ngoài việc xem xét về chuyên môn tại các Ủy ban còn được xem xét ở Ủy ban tài chính trước khi trình Chính phủ.

Sau khi chính sách được các Ủy ban thẩm tra và nhất trí trình, Chính phủ sẽ thảo luận và thông qua chính sách. Tất cả các Bộ trưởng và Thủ hiến đều là thành viên Nội các, sẽ họp và thảo luận tập thể để thông qua chính sách đó.

Nội các thường thảo luận một đề xuất chính sách một cách rất chung, chú trọng tới các ý tưởng chính của đề xuất chính sách, bao gồm: vấn đề cần điều chỉnh, mục đích điều chỉnh của chính sách, tác động của chính sách, quan điểm của các bên liên quan, chi phí cho việc thực hiện chính sách và chương trình truyền thông để quảng bá và hiểu rõ về chính sách.

Kết quả phiên họp Nội các được ghi lại thành Biên bản cuộc họp nội các, trong đó thể hiện nội dung của việc quyết định chính sách mà không thể hiện các ý kiến tranh luận cụ thể của từng thành viên Chính phủ hay các lý do đưa ra thảo luận về chính sách. Cuộc họp và biên bản thảo luận, phê duyệt chính sách là bí mật, không được công bố công khai vì đây là chính sách của Đảng cầm quyền, nếu công bố có thể gây những bất lợi hoặc khó đạt được mục đích của Đảng. Các chính sách này chỉ được công khai khi nó chính thức trở thành các dự án Luật và trong quy trình lấy ý kiến nhân dân đối với dự án luật.

Biên bản cuộc họp nội các sẽ được chuyển tới cơ quan soạn thảo để làm căn cứ cho việc chuyển tải, soạn thảo chính sách thành các văn bản luật và được lưu tại Văn phòng nội các.

2. Quy trình xây dựng chính sách của Liên bang

Tại cấp Liên bang, đoàn có buổi làm việc với Cố vấn trưởng của Bộ tư pháp và ngài Nicolai Marcandiy, Cục thanh tra thực phẩm của Ca-na-đa, chịu trách nhiệm về vệ sinh, an toàn thực phẩm (động, thực vật) của quốc gia². Về cơ bản, quy trình xây dựng chính sách của Liên bang tương tự như của tỉnh bang Ontario như đã nêu ở trên. Tuy nhiên, việc xây dựng chính sách của Liên bang ở tầm vĩ mô hơn và phải bảo đảm việc hài hòa hóa pháp luật của Ca-na-đa cũng như bảo đảm việc thực hiện các cam kết quốc tế mà Ca-na-đa tham gia hoặc là thành viên. Tuy có nhiều điểm giống quy trình xây dựng chính sách của Bang Ontario nhưng việc xây dựng chính sách của Liên bang có một số điểm khác biệt cụ thể là:

- Mục đích của việc xây dựng chính sách là để làm cơ sở cho việc xây dựng luật liên bang. Nhiệm vụ đầu tiên của quá trình xây dựng chính sách là xác

² Cục thanh tra thực phẩm có 7000 người trong đó có 3500 người là thanh tra viên. Cục là cơ quan chịu trách nhiệm thực thi 14 luật và 30 quy định.

định nhu cầu để xây dựng chính sách, theo đó phải xem xét kỹ lưỡng để nêu các giải pháp, trong đó nếu để giải quyết vấn đề bất cập của thực tiễn thì cần phải thay đổi chính sách pháp luật hay chỉ cần một chương trình, kế hoạch hành động cụ thể là đủ. Vì quy trình xây dựng luật rất phức tạp và kéo dài về thời gian nên rất cần thiết phải cân trọng trong việc xác định giải pháp thay đổi chính sách pháp luật để giải quyết vấn đề.

Các quyết định thay đổi chính sách pháp luật thường là các quyết định có tính nội bộ của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực của liên bang.

- Trước khi xây dựng luật, nội bộ Chính phủ phải thảo luận, thống nhất về chính sách được đề xuất để ban hành luật và xây dựng bản đề xuất chính sách. Quy trình xây dựng đề xuất chính sách, tham vấn ý kiến, đánh giá tác động, phê duyệt chính sách ở cấp liên bang tương tự như ở cấp tỉnh Bang. Sau khi nội các phê duyệt chính sách, sẽ chuyển biên bản cuộc họp cùng với hướng dẫn soạn thảo chính sách thành văn bản luật tới bộ phận soạn thảo văn bản.

- Bộ Tư pháp liên bang tham gia chặt chẽ vào tất cả các khâu của quá trình xây dựng chính sách cho đến khi nội các thông qua, bao gồm các công đoạn: xây dựng chính sách, thông qua chính sách, chuyển tải chính sách thành văn bản luật.

Ngay từ khi xây dựng chính sách, các bộ ngành đã phối hợp chặt chẽ với Bộ Tư pháp để xây dựng đề xuất chính sách. Việc xây dựng tờ trình đề xuất chính sách phải mất khoảng 01 năm. Cùng với việc chuẩn bị nội dung chính sách, Bộ Tư pháp cũng giúp đỡ soạn thảo các nội dung để chuẩn bị cho việc soạn thảo dự án luật. Do tham gia ngay từ đầu từ khi xây dựng chính sách của các bộ nên trong quá trình soạn thảo, Bộ Tư pháp có thể nắm được thông tin, nội dung để hướng dẫn soạn thảo. Khi Thủ tướng thống nhất về đề xuất chính sách thì việc soạn thảo mới được tiến hành. Tuy nhiên sau khi chính sách đã được phê duyệt, việc soạn thảo không hề đơn giản vì đề xuất chính sách rất đơn giản nhưng đến khi xây dựng có rất nhiều nội dung cần phải xác định cụ thể. Do đó trong quá trình soạn thảo nếu thấy cần phải sửa đổi nội dung chính sách thì cần phải đề xuất để xây dựng nội dung chính sách.

2.1. Xây dựng chính sách

Quy trình xây dựng chính sách bắt đầu bằng việc xác định nhu cầu xây dựng luật. Khi xem xét vấn đề cần luật điều chỉnh thì cần nghiên cứu xây dựng chính sách mới hay sửa đổi chính sách đã ban hành. Cần đặt câu hỏi liệu có cần thiết phải thay đổi luật pháp không. Xác định về sự cần thiết thay đổi luật pháp

xuất phát từ hoạt động quản lý thuộc lĩnh vực của các bộ hoặc chỉ đạo của Bộ, ngành³.

Trước khi xây dựng chính sách, Bộ phải họp để thống nhất về nhu cầu xây dựng hoặc sửa đổi luật. Đơn vị được phân công chủ trì là đơn vị trực tiếp quản lý lĩnh vực thuộc bộ có trách nhiệm thống nhất ý kiến về nội dung sửa đổi, hoặc họp nhất văn bản. Đơn vị này xây dựng báo cáo về sự cần thiết ban hành hoặc sửa đổi luật và kinh nghiệm nước ngoài (nếu có) trình bộ trưởng phê duyệt. Trên cơ sở đề xuất của cơ quan chủ trì xây dựng chính sách, Bộ chủ quản và đơn vị chủ trì xây dựng bản ghi nhớ trình Nội các để xây dựng thành đề xuất chính sách. Đơn vị đề xuất chính sách sẽ chuẩn bị nội dung để Bộ trưởng trình Nội các phê duyệt chính sách.

Khi xây dựng chính sách, các bộ, ngành phải đặt các câu hỏi cụ thể như xác định vấn đề bất cập, xác định rõ mục đích và mục tiêu cần đạt được. Chính sách được xây dựng có xóa được khoảng cách hay mâu thuẫn, chồng chéo với quy định của liên bang hay các bang không. Về lâu dài, liệu chính sách đó có phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội và môi trường không. Những phương án hoặc giải pháp để đạt được mục đích cũng như mục tiêu của chính sách; các công cụ có thể lựa chọn xây dựng luật, quy tắc hay chỉ là vấn đề chi phí. Có cơ chế phản hồi chính và chương trình được thiết lập để đánh giá hay không. Chính sách có đáp ứng được yêu cầu của người dân Ca-na-đa hay không. Làm thế nào để đạt được lợi ích đối với xã hội so với chi phí để bảo đảm thực hiện? Có liệt kê được đầy đủ các rủi ro do chính sách gây ra hay không. Chính sách có tôn trọng quyền của người dân Ca-na-đa và phù hợp với nhu cầu của họ không? Liệu chính sách có đóng góp cho các ưu tiên của Chính phủ về tác động ảnh hưởng và ngân sách hay không. Chính sách có phù hợp với quy định hiện hành không, có phù hợp với chính sách và hướng dẫn của chính phủ không (hệ thống quản lý chi tiêu, môi trường, các thỏa thuận và cam kết quốc tế như WTO, NAFTA). Có những cơ quan, tổ chức nào liên quan đến việc xây dựng chính sách. Có kế hoạch cho sự kết nối giữa chính sách với người dân Ca-na-đa không? Lợi ích của chính sách đối với nhà nước liên bang như thế nào để hài hòa hóa với pháp luật của chính quyền tỉnh bang. Có cơ chế để kiểm soát và đánh giá kết quả của chính sách không.

³ Ngài Nicolai lấy ví dụ về việc xây dựng chính sách của dự án Luật an toàn thực phẩm mới được chỉnh sửa năm 2012 trên cơ sở luật năm 1997 và tổng hợp của 5 luật điều chỉnh các vấn đề liên quan đến an toàn thực phẩm. Đề hợp nhất 5 luật là công việc khó khăn và mất nhiều thời gian vì phải hài hòa hóa pháp luật và bảo đảm tính cân đối, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Sau ba lần không được thông qua đến lần thứ tư luật hợp nhất mới được thông qua. Cơ sở của việc hợp nhất là đòi hỏi của thực tiễn về việc quản lý an toàn thực phẩm có nhiều thay đổi do người dân Canada không chỉ sử dụng sản phẩm trong nước mà sử dụng rất nhiều hàng nhập khẩu, do đó cần nghiên cứu sửa đổi chính sách. Bộ luật đã trình thượng viện ngày 7/6/2012 và được thông qua 11/2012, sau đó hoàng gia phê chuẩn. Dự thảo luật rất ít ý kiến phản đối của hạ viện và thượng viện. Luật an toàn thực phẩm giúp điều chỉnh vấn đề an toàn thực phẩm, nhập khẩu hàng hóa và thẩm quyền cấp phép, đăng ký cấp phép nhập khẩu hàng hóa để quản lý hoạt động an toàn thực phẩm.

2.2. Chuẩn bị biên bản ghi nhớ của Nội các và hướng dẫn soạn thảo luật

Nội các quyết định về chính sách bao gồm các quyết định về việc làm thế nào để chính sách trở thành pháp luật. Việc quyết định chính sách thông qua việc Nội các chấp thuận hướng dẫn soạn thảo trong biên bản ghi nhớ của Nội các. Phần lớn các đơn vị trực thuộc Nội các có trách nhiệm phát triển chính sách bao gồm cả chính sách lập pháp. Mặc dù vậy, công việc này vẫn thuộc hai bộ phận chính là bộ phận xây dựng và bộ phận tư vấn. Hai bộ phận này có trách nhiệm giải thích về mục đích của việc ban hành luật và các biện pháp thực hiện trong biên bản (bản ghi nhớ) của Nội các. Bộ phận khác có liên quan chặt chẽ đến hoạt động này là người soạn thảo luật của bộ phận lập pháp thuộc Bộ Tư pháp.

Biên bản ghi nhớ của nội các gồm 2 phần: Đề xuất và phân tích của các bộ, ngành. Hướng dẫn soạn thảo luật được đưa vào phụ lục.

2.2.1. Đề xuất chính sách

Đề xuất mô tả tình hình thực tiễn vấn đề và giải pháp (ban hành văn bản). Vấn đề tài chính để thực hiện giải pháp. Đây là vấn đề được các bộ trưởng nhấn mạnh. Phần này còn bao gồm vấn đề về thông tin, truyền thông. Kế hoạch truyền thông được đưa vào phần phụ lục của bản ghi nhớ. Kế hoạch cũng đưa ra danh sách các cơ quan và các hoạt động truyền thông cho việc xây dựng văn bản và cách thức để bộ trưởng giải thích về vấn đề này trước công chúng cả ngắn hạn và dài hạn.

Phần phân tích đưa ra nhiều lựa chọn được cân nhắc về những lợi ích và hạn chế của từng lựa chọn và vấn đề tài chính. Phần này không nhấn mạnh quan điểm mà chỉ chi tiết và giải thích mục tiêu của nội dung và giải pháp.

2.2.2. Hướng dẫn soạn thảo luật

Xây dựng hướng dẫn soạn thảo luật là rất quan trọng, là định hướng để cơ quan soạn thảo chuẩn bị dự thảo luật sau khi chính sách được Nội các phê duyệt. Hướng dẫn soạn thảo luật trong biên bản ghi nhớ của Nội các nhằm hai mục đích:

Thứ nhất, cung cấp cho thành viên nội các đầy đủ thông tin để hiểu về sự cần thiết ban hành văn bản để cân nhắc khi đưa ra quyết định.

Thứ hai, để thiết lập khung pháp lý theo đó, những người liên quan đến quy trình soạn thảo (người soạn thảo, người xây dựng chính sách và người tư vấn) có thể thực hiện tốt công việc của mình. Lợi ích của việc này giúp cho những người soạn thảo luật cũng như chính sách tham gia càng sớm càng tốt vào quá trình soạn thảo văn bản và để bảo đảm việc soạn thảo có chất lượng. Hướng

dẫn soạn thảo là cơ sở để xây dựng dự luật của Chính phủ trình Quốc hội. Hướng dẫn này cũng giúp hạn chế và giảm thiểu nội dung của dự luật. Soạn thảo hướng dẫn này nhằm mục đích giúp Nội các kiểm soát quy trình soạn thảo bằng việc cung cấp cho các bộ trưởng cách nhìn chi tiết về việc làm thế nào quy phạm hóa chính sách thành quy định của luật. Cung cấp cơ hội để các đơn vị hỗ trợ suy ngẫm về nội dung của dự thảo, cung cấp cơ hội để những tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng có thể tham gia nếu chính sách ảnh hưởng đến họ; hướng dẫn, định hướng cho những người làm công tác soạn thảo luật; xác định trách nhiệm của chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền có tiếng nói liên quan đến các điều khoản đặc biệt của dự luật. Hướng dẫn soạn thảo phải được trình bày rõ ràng, đi thẳng vào vấn đề, không sử dụng ngôn ngữ pháp lý và phải luôn phù hợp với mục đích. Tuy nhiên, hướng dẫn soạn thảo không quá chi tiết cũng không quá chung chung mà phải bảo đảm vừa đủ thông tin để có thể linh hoạt trong quá trình soạn thảo. Thông thường, một hướng dẫn soạn thảo phải thể hiện được các nội dung sau.

Phân mở đầu: mục tiêu chính, thời gian cần thiết để chuẩn bị hướng dẫn soạn thảo; Những vấn đề chính sách và pháp lý chính: nội dung pháp lý; nội dung chính sách; các nguồn lực; các công cụ pháp lý để bảo đảm thực hiện các mục tiêu của chính sách;

Cơ cấu của dự thảo luật: kết nối vấn đề với dự luật đơn lẻ; các loại công cụ pháp lý; các điều khoản nên có trong dự luật; các điều khoản nên đưa vào văn bản hướng dẫn thi hành hoặc văn bản dưới luật; các công cụ hành chính.

Điều khoản cụ thể: tiêu đề; lời giới thiệu hoặc mục đích của điều luật; điều khoản về tổ chức, tài chính, thông tin, giám sát, đánh giá, thi hành, kháng cáo và cơ chế kiểm tra, cơ chế giải quyết tranh chấp; điều khoản bổ sung.

Các vấn đề về kỹ thuật lập pháp: Xem xét lại điều luật; kháng cáo, hậu quả pháp lý và điều kiện sửa đổi; điều khoản thi hành;

Kết luận: Tham vấn nội bộ, tham vấn bên ngoài, thời gian soạn thảo và thi hành luật...

IV. QUY TRÌNH SOẠN THẢO LUẬT VÀ CÁC VĂN BẢN HƯỚNG DẪN THI HÀNH LUẬT

Cả ở cấp liên bang và tỉnh bang, phần lớn các dự luật mà Quốc hội thông qua đều do Chính phủ xây dựng, trình, trong đó có lĩnh vực như tài chính, ngân sách bắt buộc phải do Chính phủ soạn thảo, trình. Các dự án luật do nghị sĩ trình có số lượng nhiều nhưng chỉ có khoảng 15% được thông qua. Nguyên nhân chủ yếu là lý do chính trị, phần lớn dự luật là do các nghị sĩ đối lập soạn thảo nên khó có thể được đa số nghị sĩ của đảng chiếm đa số trong nghị viện thông qua.

Nếu như các bộ có vai trò chủ yếu trong việc nghiên cứu, soạn thảo trình Nội các phê duyệt các chính sách, thì vai trò soạn thảo luật của Chính phủ được tập trung vào Bộ Tư pháp với đội ngũ các chuyên gia soạn thảo có trình độ và kỹ năng soạn thảo chuyên nghiệp. Trong Bộ Tư pháp công việc này được giao cho một bộ phận thực hiện. Trong quá trình soạn thảo, dịch chính sách thành các quy phạm của luật, Bộ Tư pháp và Bộ chuyên ngành có sự phối hợp chặt chẽ, liên tục, thường xuyên, thông qua nhiều hình thức để xử lý những khó khăn, vướng mắc; nếu ở cấp chuyên viên hoặc cấp vụ không giải quyết được thì có cuộc họp ở cấp lãnh đạo 2 bộ để xem xét, xử lý kịp thời, bảo đảm tiến độ và chất lượng của dự thảo luật trước khi trình Nội các thông qua.

1. Quy trình soạn văn bản của Bang Ontario

Như đã nêu ở phần quy trình xây dựng chính sách thì Bộ tổng chương lý của Bang Ontario và Bộ Tư pháp liên bang có vai trò vô cùng quan trọng trong quy trình lập pháp là cơ quan duy nhất có thẩm quyền soạn thảo luật và hợp nhất luật được ban hành.

1.1. Cơ cấu tổ chức và trách nhiệm của Bộ Tổng chương lý trong việc soạn thảo văn bản

Ontario có 27 bộ. Bộ tổng trưởng lý là một trong số 27 bộ và có vai trò trách nhiệm quan trọng trong việc làm luật. Ngoài ra còn có 3 cơ quan có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng luật là Văn phòng nội các, Hội đồng ngân khố.

Bộ Tổng Chương lý cung cấp dịch vụ tư pháp cho người dân Ontario thông qua hoạt động truy tố tội phạm, hỗ trợ người bị hại, cung cấp các dịch vụ ra quyết định và hỗ trợ tư pháp cho những người có hoàn cảnh khó khăn, cung cấp các dịch vụ hiệu quả và có hiệu lực liên quan tới tòa hình sự, dân sự và tòa gia đình, tư vấn pháp lý và cung cấp dịch vụ pháp lý cho chính phủ.

Đứng đầu Bộ tổng chương lý là Bộ trưởng, người chịu trách nhiệm chính về toàn bộ hoạt động của Bộ tổng chương lý. Bộ trưởng do quốc hội bầu và do Thủ hiến bổ nhiệm. Bộ trưởng có 2 tư cách, đại diện cho người dân và chính quyền (Bộ trưởng do Thủ hiến bổ nhiệm để quản lý ngành, lĩnh vực, giống bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực của các nước khác).

Với tư cách là Bộ trưởng Bộ Tổng chương lý, người này có trách nhiệm đề xuất, xây dựng chính sách. Thực thi pháp luật với tư cách luật sư hoàng gia, tư vấn cho chính phủ bảo đảm các hành vi của Chính phủ tuân thủ theo quy định của pháp luật. Có trách nhiệm đề nghị khởi tố đối với hành vi vi phạm pháp luật. Bộ trưởng thông thường là đại biểu Quốc hội và hoạt động như một chính trị gia và có thể bị thay đổi theo nhiệm kỳ Quốc hội. Giúp việc Bộ trưởng Bộ tổng chương lý là Văn phòng Bộ tổng chương lý. Nhân viên thuộc Văn phòng Bộ

trưởng không phải là công chức mà là nhân viên chính trị và sẽ kết thúc công việc khi thay đổi bộ trưởng.

Giúp việc cho Tổng trưởng lý là 01 Phó tổng trưởng lý hoạt động như thứ trưởng thường trực của bộ, đứng đầu nhánh công vụ của bộ và không bị thay đổi dù Bộ trưởng có thể thay đổi theo nhiệm kỳ Quốc hội. Phó tổng trưởng lý là người có vai trò quan trọng nhất vì trên thực tế là người điều hành chính. Giúp việc cho thứ trưởng là các trợ lý giúp việc một số lĩnh vực, dự án được giao.

Bộ Tổng trưởng lý Bang Ontario có 8000 nhân viên trong đó có 1600 luật sư (gồm 900 công tố viên và 700 luật sư). Ngân sách cho bộ chiếm khoảng 1,5% ngân sách của bang. Văn phòng soạn thảo luật thuộc Bộ tổng trưởng lý là một trong số những bộ phận quan trọng nhất của Bộ tổng trưởng lý. Để giúp các bộ, ngành xây dựng chính sách và soạn thảo luật, Bộ tổng trưởng lý cử các luật sư biệt phái làm việc tại các bộ, giúp đỡ xây dựng chính sách, pháp luật với tư cách như chuyên gia. Luật sư được biệt phái phải chịu sự điều hành về mặt hành chính và chuyên môn, với tư cách là luật sư của bộ ngành và cán bộ của Bộ tổng trưởng lý. Khi được biệt phái thì cán bộ của Bộ biệt phái như là tư cách của luật sư với thân chủ, các luật sư này có trách nhiệm tư vấn về chính sách. Vai trò cán bộ biệt phái chỉ xem xét tính thống nhất và đồng bộ với hệ thống pháp luật và báo cáo bộ trưởng Bộ tổng trưởng lý để tư vấn cho nội các và chỉ ra những điểm không hợp pháp, thiếu thống nhất. Cán bộ biệt phái không can thiệp quá sâu vào chuyên môn pháp luật của các bộ, ngành. Ở mỗi bộ, ngành đều có tổ chức pháp chế. Người đứng đầu tổ chức pháp chế có trách nhiệm hỗ trợ cán bộ biệt phái của Bộ trưởng lý và chịu trách nhiệm báo cáo bộ trưởng của bộ mình về các nội dung có liên quan đến chính sách mà cán bộ biệt phái của Bộ Tư pháp đã hướng dẫn.

Bộ tổng trưởng lý gồm các đơn vị chủ yếu sau:

Cơ quan công tố, thực hiện chức năng công tố là cơ quan giúp việc của Bộ tổng trưởng lý. Bộ phận này đồng thời là đại diện cho Chính phủ trước tòa nếu bị kiện (vai trò như luật sư công). Bộ tổng trưởng lý còn có chức năng giải quyết tranh chấp giữa các bộ, ngành, (tài phán hành chính); thi hành quyết định của Tòa án (dân sự, hành chính) do Bộ Tư pháp thi hành nhưng phạt tiền trong hành chính.

Văn phòng cố vấn lập pháp có nhiệm vụ soạn thảo luật (quy phạm hóa chính sách sau khi chính sách được phê duyệt), bộ phận soạn thảo này thành thạo cả tiếng anh và tiếng pháp.

Cục quản lý hành chính sự nghiệp là đơn vị quản lý dịch vụ sự nghiệp công, cung cấp dịch vụ cho người dân (quản lý dịch vụ công, ngân sách; chi phí xây dựng văn bản do bộ phận này thực hiện)

Dịch vụ hỗ trợ tư pháp, tòa án (chủ yếu liên quan đến lĩnh vực hình sự), phụ trách về truyền thông của bộ, tuyên truyền đến người dân về các chính sách liên quan đến hoạt động tư pháp.

Bộ phận quản lý tòa án sẽ đề xuất chính sách về chế độ đãi ngộ đối với cán bộ tòa án.

Bộ phận pháp luật hình sự, chủ yếu khởi tố các án về hình sự. Đơn vị này không đưa ra chính sách về hình sự vì thẩm quyền này thuộc chính quyền Liên bang.

Trợ giúp pháp lý bao gồm việc bồi thường, hỗ trợ nạn nhân, hỗ trợ người yếu thế, dễ bị tổn thương, đồng thời trợ giúp pháp lý trực tiếp cho các đối tượng, giúp đỡ pháp lý cho trẻ em cả tư vấn và đại diện, bào chữa cho trẻ em.

Văn phòng bộ, chịu trách nhiệm về bảo đảm cơ chế phối hợp giữa các đơn vị, là cơ quan phát ngôn của bộ và giải thích pháp luật, chính sách với công chúng.

Các cơ quan thuộc Bộ tổng chương lý do luật định mà không phải do Chính phủ quy định. Ví dụ luật trợ giúp pháp lý quy định về thẩm quyền của bộ phận trợ giúp pháp lý trực thuộc Bộ Tư pháp. Bộ trưởng Bộ Tư pháp có trách nhiệm giải trình trước chính phủ về vấn đề trợ giúp pháp lý. Hằng năm, Bang Ontario chi cho hoạt động trợ giúp pháp lý khoảng 300 triệu đô Ca-na-đa.

Bộ trưởng Bộ tổng chương lý có quyền đề xuất thành lập cơ quan mới trực thuộc bộ do bộ trưởng đề xuất thành lập, xây dựng đề án, giải trình về sự cần thiết thành lập.

1.2. Soạn thảo luật (quy phạm hóa chính sách)

Sau khi chính sách được Nội các phê duyệt, các bộ, ngành sẽ chuyển cho Văn phòng cố vấn lập pháp là bộ phận chức năng của Bộ tổng chương lý soạn thảo dự án luật và dự thảo lệnh công bố luật. Các bộ, ngành đều là khách hàng Văn phòng cố vấn lập pháp thuộc Bộ tổng chương lý. Ngoài ra, đại biểu Quốc hội khi trình dự luật ra Quốc hội cũng nhờ Văn phòng cố vấn lập pháp soạn thảo. Khi đặt hàng Văn phòng cố vấn lập pháp soạn thảo văn bản, đại biểu Quốc hội phải trả tiền cho Văn phòng. Kinh phí để chi trả cho Văn phòng có thể do đại biểu huy động hoặc quyên góp.

1.2.1. Cơ cấu tổ chức của Văn phòng cố vấn lập pháp

Các chuyên gia soạn thảo đều được tập trung vào Văn phòng cố vấn lập pháp thuộc Bộ tổng chương lý. Tuy nhiên Văn phòng cố vấn lập pháp không nằm trong trụ sở của Bộ tổng chương lý mà được đặt tại Văn phòng Nội các. Về mặt tổ chức, Văn phòng cố vấn lập pháp thuộc bộ tổng chương lý nhưng về

nguyên tắc Văn phòng soạn thảo luật hoàn toàn độc lập và Bộ tổng chương lý không có quyền can thiệp vào việc soạn thảo.

Văn phòng cố vấn lập pháp có khoảng 60 người, trong đó bộ phận hỗ trợ soạn thảo có 15 người chuyên dịch văn bản sang tiếng Pháp và hỗ trợ kỹ thuật soạn thảo. Bộ phận sửa bản in, đăng, công bố văn bản có 15 người. Bộ phận tổng hợp có 6 người và 20 cán bộ trực tiếp soạn thảo.

Bộ phận biên tập chuyên sửa về mặt kỹ thuật như cách đánh số, ngôn ngữ, gạch đầu dòng . . v.vv. Việc hoàn thiện kỹ thuật cũng thông qua bộ phận dịch để có thể bảo đảm tính chính xác, ngôn ngữ không đa nghĩa, không gây ra các cách hiểu khác nhau.

Trong Văn phòng cố vấn lập pháp sẽ có một bộ phận đăng ký văn bản quy phạm và có trách nhiệm quản lý tất cả các văn bản được ban hành trên hệ cơ sở dữ liệu văn bản. Sau khi ban hành thì các quy định phải được đăng công báo hàng tuần (đây là công việc bận rộn nhất của Văn phòng cố vấn lập pháp). Tất cả các văn bản được ban hành đều được đưa trên trang thông tin điện tử.

Bộ phận tổng hợp có trách nhiệm hợp cán bộ soạn thảo có thể đề nghị về thủ tục, giấy tờ.

Bộ phận soạn thảo có trách nhiệm soạn thảo luật cho các khách hàng là các bộ ngành. Tuy nhiên, trách nhiệm cuối cùng đối với mỗi dự luật mà Chính phủ trình vẫn là trách nhiệm của từng bộ và nội các. 20 người soạn thảo của Văn phòng cố vấn lập pháp sẽ được phân công chuyên trách tại các bộ và theo lĩnh vực và có thể luân chuyển để có thể nắm được công việc của các bộ, ngành khác. Bộ phận này còn soạn thảo các văn bản do các đại biểu quốc hội trình⁴. Tuy nhiên cơ chế này hơi khác ở Chính quyền liên bang nơi có hai viện và tại mỗi viện sẽ có một bộ phận soạn thảo trực tiếp giúp đại biểu QH soạn thảo.

1.2.2. Tiêu chuẩn và trách nhiệm của cán bộ soạn thảo

Tiêu chuẩn cán bộ soạn thảo.

Để trở thành cán bộ soạn thảo chuyên nghiệp, trước tiên người đó phải là luật sư. Cán bộ soạn thảo được đào tạo về kỹ năng soạn thảo, nắm bắt được các quy chuẩn trong quá trình soạn thảo. Để đào tạo một cán bộ soạn thảo văn bản chuyên nghiệp phải mất ít nhất 10 năm và phải tổ chức theo mô hình tập trung⁵.

⁴ Hiện nay có 100 văn bản trình Quốc hội thì chỉ có 20 văn bản của CP còn lại là của đại biểu QH, cá nhân, tổ chức nhưng đa phần các dự án này không được thông qua. Đại biểu cũng nhờ văn phòng soạn thảo và cung cấp cơ sở, trang thiết bị cho văn phòng.

⁵ Nếu xây dựng một đội ngũ soạn thảo chuyên nghiệp cho các bộ cũng tốt nhưng sẽ mất nhiều thời gian hơn là xây dựng mô hình tập trung như mô hình Văn phòng cố vấn lập pháp thuộc Bộ tổng chương lý. Ưu điểm của việc soạn thảo tập trung là bảo đảm tính thống nhất và chất lượng của toàn bộ văn bản soạn thảo, bảo đảm không gây tranh cãi.

Việc tuyển chọn cán bộ làm công tác soạn thảo cũng rất chặt chẽ. Nguyên tắc tuyển chọn cán bộ soạn thảo là lựa chọn người có tâm huyết, có thái độ tốt và sẵn sàng gắn bó lâu dài với công tác soạn thảo văn bản, đam mê với công việc, kỹ năng tư duy tốt và sau đó sẽ phải làm một số bài kiểm tra về kỹ thuật viết. Quá trình tuyển chọn sẽ đưa ra các yêu cầu và rất nhiều vấn đề yêu cầu người soạn thảo phải xác định được tuần tự công việc sẽ phải thực hiện, loại những thông tin, nội dung không cần thiết nào sau đó mới tiến hành soạn thảo. Nếu không bảo đảm việc sắp xếp logic, hợp lý thì sẽ không được lựa chọn.

Bộ phận soạn thảo tổ chức họp 2 tuần/lần để trao đổi, thảo luận về kỹ thuật soạn thảo văn bản, chia sẻ kinh nghiệm hoặc mời các chuyên gia đến để giới thiệu về kinh nghiệm trong các lĩnh vực pháp luật. Ngoài ra, Văn phòng cố vấn lập pháp còn xây dựng sổ tay soạn thảo văn bản với 150 đầu mục và kỹ năng và cán bộ soạn thảo có thể tham khảo.

Trách nhiệm của cán bộ soạn thảo

Các cán bộ soạn thảo là chuyên gia hàng đầu về kỹ thuật soạn thảo văn bản của Bộ tổng trưởng lý sẽ chuyển hóa nội dung chính sách thành ngôn ngữ luật (quy phạm hóa chính sách). Trách nhiệm của cán bộ soạn thảo văn bản là phải bảo đảm chính sách được ban hành và quy phạm hóa phải phù hợp với pháp luật hiện hành, không mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản khác và phải bảo đảm việc thi hành. Cán bộ soạn thảo có trách nhiệm quy phạm hóa chính sách nhưng không được quá xa với chính sách đã được phê duyệt.

Cán bộ soạn thảo có trách nhiệm trình kế hoạch và bảo đảm kế hoạch soạn thảo trước lãnh đạo Văn phòng cố vấn lập pháp.

1.2.3. Soạn thảo luật của Văn phòng cố vấn lập pháp

Khi chính sách được Nội các phê duyệt, luật sư của các bộ chuyên ngành chuẩn bị nội dung dự thảo và chuyển sang Văn phòng cố vấn lập pháp để tiến hành soạn thảo. Trên cơ sở yêu cầu của các bộ, ngành, cán bộ soạn thảo có trách nhiệm tìm hiểu kỹ về nội dung yêu cầu thông qua việc gọi điện thoại, hoặc thậm chí tổ chức họp với các bộ ngành để thống nhất về nội dung trước khi chuyển tải chính sách thành ngôn ngữ pháp luật. Sau khi đã hiểu rõ về nội dung của chính sách, cán bộ soạn thảo sẽ tiến hành soạn thảo, xây dựng dự thảo và chuyển cho các bộ, ngành xem xét, và có ý kiến trực tiếp vào văn bản.

Trên cơ sở ý kiến của các bộ, ngành, cán bộ soạn thảo hoàn thiện dự thảo luật và chuyển cho các bộ xem xét sơ bộ. Các luật sư của các bộ sẽ tiến hành thẩm định và đặt ra các yêu cầu như nêu rõ phần nào cần phải cụ thể hơn, phần nào chưa thể hiện rõ nội dung chính sách cần phải hoàn thiện thêm. Quy trình này có thể kéo dài do phải trao đổi tới 20 lần với các bộ, ngành khác trong quá

trình soạn thảo và có thể phải dự thảo rất nhiều lần. Văn phòng cố vấn lập pháp có trách nhiệm hoàn thiện về kỹ thuật soạn thảo, trình bày và ngôn ngữ sử dụng.

Trên thực tế khi soạn thảo luật sẽ có tranh luận về chính sách giữa người soạn thảo và người được biết phái làm việc tại các bộ, ngành, do đó họ cần phải có sự thống nhất với nhau. Trong quá trình soạn thảo nếu không thể thống nhất ý kiến với luật sư của bộ, ngành bảo trợ dự luật thì có ba cách để giải quyết: (1) đề nghị các bộ ngành trình nội các về đề nghị thay đổi chính sách; (2) trực tiếp báo cáo Nội các về việc đề nghị thay đổi chính sách; (3) Phối hợp với các bộ để đưa ra dự thảo hợp lý nhất.

Một dự án luật được soạn thảo bằng hai ngôn ngữ tiếng anh và pháp. Văn phòng cố vấn lập pháp có mẫu sẵn về hình thức chung của dự án luật⁶. Sau khi soạn thảo, Văn phòng cố vấn lập pháp sẽ đề nghị bộ bảo trợ dự luật tổ chức tham vấn nội bộ và tham vấn các tổ chức, cá nhân để hoàn thiện dự thảo. Việc tham vấn sẽ do các bộ tổ chức thực hiện. Văn phòng cố vấn lập pháp chỉ soạn thảo trên cơ sở đơn đặt hàng của các bộ, ngành và không trực tiếp tổ chức tham vấn. Dự thảo có thể được đăng công khai để lấy ý kiến, nhất là đối với các quy định tác động đến doanh nghiệp và các vấn đề liên quan đến môi trường.

Theo quy định của Hiến pháp thì các bộ được quyền ban hành văn bản hành chính để quản lý nhưng chỉ được ban hành văn bản quy phạm khi được ủy quyền ngay trong luật và phải được đăng ký. Văn phòng cố vấn lập pháp còn soạn thảo luật và các văn bản hướng dẫn thi hành luật được ủy quyền ngay trong luật. Việc ban hành văn bản quy định chi tiết thường được soạn thảo sau khi luật được ban hành nhưng có những trường hợp sẽ trình đồng thời với dự án luật và do Văn phòng cố vấn lập pháp đảm nhận. Tuy nhiên, lãnh đạo Văn phòng này cũng khuyến nghị rằng việc soạn thảo đồng thời với dự án luật không phải là kinh nghiệm tốt cho Việt Nam.

1.3. Hệ thống văn bản của Bang Ontario và việc hợp nhất luật

1.3.1. Hệ thống văn bản của bang Ontario

Năm 2006, Bang Ontario ban hành luật lập pháp (legislation act 2006). Luật này quy định rõ văn bản nào là văn bản chính thức và việc giải thích luật. Luật quy định rõ thẩm quyền ban hành của các chủ thể (thủ hiến, bộ trưởng). Văn bản chỉ có giá trị thi hành khi người được ủy quyền ban hành ký và gửi đăng ký tại Văn phòng cố vấn lập pháp và được văn phòng cấp số. Văn bản được ban hành theo năm, số thứ tự, cơ quan ban hành.

⁶ Sau khi dự án luật được soạn thảo xong sẽ chuyển cho nghị viện in và phát cho đại biểu. Trong trường hợp chỉnh sửa nội dung của dự án luật thì khi in ấn vẫn phải giữ nguyên mẫu nhưng phần chỉnh sửa sẽ được gạch chân.

Tại Ontario có 700 luật và 1500 văn bản dưới luật đang còn hiệu lực thi hành. Hệ thống văn bản quy phạm của Bang Ontario gồm:

- Luật là văn bản do cơ quan lập pháp ban hành và do văn phòng cố vấn lập pháp soạn thảo trên cơ sở chính sách do các bộ ngành xây dựng.

- Quy định là văn bản dưới luật được luật ủy quyền ban hành văn bản chi tiết ngay trong luật và cũng do văn phòng lập pháp soạn thảo. Trong luật phải quy định rõ phạm vi ủy quyền. Việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết bao gồm cả các văn bản do Chính phủ ban hành và văn bản do các bộ, ngành ban hành.

- Quy chế không phải là văn bản quy phạm nhưng phải tuân thủ quy trình ban hành nhất định.

- Văn bản do chính quyền địa phương ban hành.

1.3.2. Hợp nhất văn bản

Việc soạn thảo và hợp nhất do Văn phòng cố vấn lập pháp thực hiện nên việc hợp nhất văn bản luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật được tiến hành rất nhanh vì đã có biểu mẫu sẵn và cán bộ soạn thảo cũng đã nắm được nội dung sửa đổi để tiến hành hợp nhất. Nếu có sai sót trong quá trình hợp nhất thì Văn phòng cố vấn lập pháp phải tiến hành chỉnh sửa và đính chính công khai. Hợp nhất văn bản và đăng tải văn bản hợp nhất có thể thực hiện trong vòng 1-2 ngày tùy thuộc nội dung cần hợp nhất có nhiều hay không. Văn bản mới ban hành dù có hiệu lực hay chưa thì vẫn phải hợp nhất luật nhưng phải giải thích cụ thể phần nào chưa có hiệu lực.

Văn bản mới được ban hành và văn bản hợp nhất đều được đăng tải trên trang cơ sở dữ liệu luật (E-law). Trên trang thông tin điện tử này, văn bản không chia theo lĩnh vực mà chia theo bảng chữ cái. Trong cơ sở dữ liệu luật, phần ghi chú của mỗi dự án đều liệt kê số lượng văn bản quy định chi tiết. Trên trang cơ sở dữ liệu luật điện tử sẽ có bản ghi chú về lịch sử ban hành của từng điều luật. (ví dụ như có hiệu lực khi nào? Nội dung sửa đổi là gì).

Luật phải được đăng công báo trong vòng 1 tháng và đóng thành tập hệ thống hóa văn bản 10 năm vì văn bản được ban hành phải sửa đổi cần phải hợp nhất. Hợp nhất văn bản của bang thực hiện từ năm 1990 vì rất tốn kém vì phải xác định hiệu lực của văn bản. Cứ 10 năm luật, văn bản hướng dẫn thi hành luật đã được hợp nhất được cập nhật và in thành sách. Tập văn bản hợp nhất sẽ trở thành văn bản chính thức sau khi được in và bỏ hoàn toàn văn bản cũ.

Việc in ấn tài liệu và quản lý công báo do Bộ quản lý dịch vụ công thực hiện. Bản điện tử của luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật trên các trang thông tin điện tử khác không được coi là bản chính thức, chỉ để tiện tra cứu. Cơ

sở dự liệu luật đăng tải văn bản cả bằng bản word và PDF và được coi là văn bản chính thức. Bản gốc là bản có chữ ký tươi của người có thẩm quyền ký ban hành. Việc Công bố, xuất bản văn bản có thể bằng bản cứng hoặc bằng bản điện tử. Riêng đối với bản chính thức có giá trị thi hành khi văn bản được nhà in nhà hoàng in ấn và phát hành.

2. Quy trình soạn thảo luật của Liên bang

2.1. Trách nhiệm soạn thảo văn bản

1. Vai trò của Bộ Tư pháp trong xây dựng chính sách và soạn thảo luật

Là cơ quan có chức năng soạn thảo văn bản nên Bộ Tư pháp tham gia ngay từ khi các bộ, ngành xây dựng chính sách. Tuy nhiên, ý kiến của Bộ Tư pháp chỉ mang tính chất tham mưu còn đề xuất chính sách vẫn do các bộ ngành chịu trách nhiệm chính.

Khi xây dựng nội dung hướng dẫn soạn thảo luật thì Bộ Tư pháp tham gia và góp ý chính sách. Bộ Tư pháp có bộ phận dịch vụ pháp lý chuyên hỗ trợ cho các bộ ngành⁷. Bộ cử các cán bộ biệt phái đến các bộ xây dựng chính sách. Do đó, khi cán bộ biệt phái của Bộ góp ý chính sách cho các bộ là thể hiện quan điểm chung của Bộ Tư pháp. Trong quá trình xây dựng chính sách, Bộ tư pháp đưa ra rất nhiều khuyến nghị phù hợp bằng cách đặt rất nhiều câu hỏi để cơ quan nghiên cứu chính sách phải trả lời. Trong tổng số 2700 luật sư của Bộ Tư pháp có 1000 luật sư biệt phái làm việc tại các bộ ngành để hỗ trợ trong quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo luật.

Người xây dựng chính sách của Văn phòng Nội các có trách nhiệm chuẩn bị hướng dẫn soạn thảo luật là thành phần của biên bản ghi nhớ và liên hệ chặt chẽ với người soạn thảo văn bản của Bộ Tư pháp trong quá trình soạn thảo văn bản. Người chuẩn bị hướng dẫn soạn thảo luật trong biên bản Nội các phải cung cấp hướng dẫn cho người soạn thảo trong quá trình soạn thảo luật. Điều này bảo đảm rằng người soạn thảo có được thông tin tổng quan cần thiết cho việc soạn thảo luật.

Người soạn thảo không liên quan trực tiếp đến việc soạn thảo biên bản của nội các. Trách nhiệm của họ là soạn thảo văn bản khi biên bản ghi nhớ được nội các chấp thuận. Tuy nhiên, những người này có thể liên hệ chặt chẽ với bộ phận xây dựng chính sách ở giai đoạn sớm hơn để có thể tránh được sai sót trong quá trình soạn thảo. Người soạn thảo phải đồng thời có cách nhìn về làm thế nào để quy trình soạn thảo vận hành hiệu quả cũng như tổng thể quy trình soạn thảo của liên bang. Họ có thể giúp đỡ bộ phận xây dựng chính sách về một số vấn đề như: chính sách ưu tiên cho việc chuẩn bị soạn thảo; xác định hình

⁷ Bộ Tư pháp như người gác cổng giúp Chính phủ trong quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản.

thức văn bản; hài hòa các phương thức đối với bộ phận lập pháp quốc gia; xác định nội dung của hướng dẫn soạn thảo; xác định các phương án và giải pháp đặc biệt để giải quyết các vấn đề cụ thể; xác định thời hạn cần thiết cho việc soạn thảo và in ấn dự luật, tài liệu. Việc tư vấn của người soạn thảo giúp giảm thiểu được những vấn đề phát sinh, tiết kiệm thời gian của người xây dựng chính sách và tránh được việc chính sách phải quay lại xin ý kiến nội các chấp thuận nếu có vấn đề mới phát sinh.

2. Vai trò của Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp

Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Ca-na-đa có trách nhiệm soạn thảo tất cả các văn bản luật do Chính phủ trình. Văn phòng này là một bộ phận của nhánh dịch vụ lập pháp.

Ca-na-đa là quốc gia song song tồn tại hai hệ thống pháp luật: hệ thống dân luật và hệ thống thông luật. Luật và các quy định của chính quyền liên bang là một hệ thống chặt chẽ nên khi các văn bản mới được ban hành phải được thống nhất và hợp nhất. Chính vì sự phức tạp của hệ thống pháp luật của Ca-na-đa mà công việc soạn thảo đòi hỏi phải bảo đảm tính chuyên nghiệp rất cao. Cụ thể là, người soạn thảo phải là luật sư, được đào tạo chuyên nghiệp về kỹ năng soạn thảo văn bản. Ngoài kỹ năng soạn thảo, các chuyên gia còn là những người nghiên cứu theo từng lĩnh vực cụ thể như hiến pháp, hình sự, dân sự. Một người làm công tác soạn thảo được đào tạo cả về hệ thống thông luật và hệ thống dân luật.

Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp có 250 người trong đó có 100 người chuyên soạn thảo văn bản (trong đó có 50% chuyên về dân luật và tiếng pháp và 50% chuyên về thông luật và tiếng anh). Việc soạn luật được tiến hành song song bằng cả tiếng Anh và tiếng Pháp do Ca-na-đa sử dụng 2 ngôn ngữ chính thức. Ở cấp liên bang không có việc dịch luật nên việc soạn thảo phải đồng thời bằng cả hai ngôn ngữ⁸.

Để bảo đảm tính thống nhất trong quá trình soạn thảo, Bộ Tư pháp ban hành chuẩn mực soạn thảo được in thành sách và được đưa lên trang thông tin điện tử. Các chuẩn mực liên quan đến kỹ thuật soạn thảo. Ví dụ như thẩm quyền ban hành văn bản, cấu trúc của luật, cách viết tắt, thời của động từ, tránh lặp lại từ. Các chuẩn nội bộ này chỉ là văn bản có tính hướng dẫn soạn thảo. Tuy nhiên việc soạn thảo phải tuân thủ các quy định của hướng dẫn soạn thảo. Chuẩn mực này chỉ giúp cán bộ soạn thảo hiểu quy trình, thủ tục và kỹ thuật soạn thảo mà không phải là văn bản có tính chất bắt buộc chung.

2.2. Soạn thảo luật

⁸ 20 năm trước, khi tiến hành soạn thảo chủ yếu bằng tiếng anh nhưng do việc dịch có nhiều sai sót nên hiện tại việc soạn thảo văn bản phải đồng thời bằng cả 2 thứ tiếng Anh và Pháp.

2.2.1. Soạn thảo

Việc chuẩn bị dự thảo luật là công việc của đơn vị xây dựng và đề xuất chính sách thuộc các bộ, ngành và văn phòng lập pháp trực thuộc Bộ Tư pháp của Ca-na-đa. Những cán bộ hoạch định chính sách và soạn thảo văn bản cũng tham gia vào việc chuẩn bị hướng dẫn soạn thảo trình Nội các thông qua việc cung cấp các thông tin chi tiết cho người soạn thảo. Thông thường một dự luật được soạn thảo, chỉnh lý và thảo luận trước khi trình rất nhiều lần.

Thông thường khi soạn thảo dự luật, Văn phòng lập pháp sẽ cử một nhóm chuyên gia soạn thảo. Trưởng nhóm soạn thảo thảo luận với thành viên của nhóm để xây dựng kế hoạch soạn thảo. Trưởng nhóm soạn thảo sau khi trao đổi với các thành viên của nhóm sẽ sắp xếp thời gian để gặp và trao đổi giữa người soạn thảo với người xây dựng hướng dẫn soạn thảo và cán bộ xây dựng chính sách của cơ quan bảo trợ dự luật. Quan điểm của cơ quan bảo trợ dự luật được giải thích cụ thể cho bộ phận soạn thảo. Người soạn thảo sẽ đặt câu hỏi để hiểu rõ nguyên tắc và mục đích xây dựng dự luật. Người soạn thảo hướng dẫn soạn thảo sẽ giải thích cụ thể ý tưởng của cơ quan bảo trợ và cho phép người soạn thảo đưa ra các giải pháp tạm thời hoặc đơn giản, hoặc phức tạp hơn so với luật của quốc gia. Cuộc họp được sử dụng bằng cả hai ngôn ngữ tiếng Anh và tiếng Pháp. Người soạn thảo hướng dẫn xây dựng luật cung cấp cơ sở và những gợi ý cũng như các văn bản, tài liệu có liên quan bằng cả tiếng Anh và tiếng Pháp cho người soạn thảo luật của Bộ Tư pháp. Sau cuộc họp này, người soạn thảo tư vấn cách thức để đạt được kết quả tốt nhất khi xây dựng dự thảo luật.

Sau khi trao đổi và thống nhất ý kiến với Bộ bảo trợ dự luật, bộ phận soạn thảo sẽ tiến hành soạn thảo. Khi soạn thảo xong dự luật, người soạn thảo sẽ gửi dự thảo đến luật gia và chuyên gia tư vấn để tham vấn và hoàn thiện về ngữ pháp, ngôn ngữ. Người soạn thảo cũng có thể gửi dự thảo đến các đơn vị khác trực thuộc Bộ Tư pháp để lấy ý kiến.

Việc xây dựng và tiến độ xây dựng phụ thuộc và mức độ phức tạp của dự luật. Bộ phận soạn thảo chịu trách nhiệm về việc chuyển tải chính sách thành nội dung dự luật. Xét về góc độ pháp lý, Bộ có trách nhiệm phải xây dựng dự luật bảo đảm có chất lượng nhất. Ngoài đề xuất của khách hàng, Bộ Tư pháp cũng phải đưa ra ý kiến của Bộ. Việc đưa ra quan điểm và bảo đảm thống nhất ý kiến với khách hàng là rất khó nên phải thường xuyên làm việc với các chuyên gia để lấy ý kiến. Với tư cách là cung cấp dịch vụ cho khách hàng và là người bảo trợ dự luật, Bộ có trách nhiệm xem xét, đưa ra ý kiến pháp lý về việc hài hòa hóa pháp luật và bảo đảm việc thi hành pháp luật sau khi luật được ban hành. Khi các bên đã thống nhất về quan điểm và dự thảo được xây dựng trên cơ sở ý kiến của các bên thì sẽ được hoàn thiện thêm một bước và in ra và gửi đến hội đồng

cơ mật. Hội đồng cơ mật có trách nhiệm kiểm tra dự thảo với hướng dẫn soạn thảo xem có bảo đảm tính thống nhất về chính sách hay không.

Việc soạn thảo luật an toàn thực phẩm là ví dụ, cả chuyên gia tiếng Pháp và tiếng Anh của Bộ Tư pháp cùng làm việc với đơn vị soạn thảo chính sách của Bộ bảo trợ trong quá trình soạn thảo văn bản. Do Ca-na-đa theo cả 2 hệ thống pháp luật nên Bộ phải có cả chuyên gia về luật so sánh để khuyến nghị xây dựng hệ thống pháp luật bảo đảm tính thống nhất. Khi đã soạn thảo xong dự luật thì chuyên gia luật so sánh sẽ xem lại tính thống nhất của dự thảo luật của Liên bang với các quy định của các bang để bảo đảm tính thống nhất. Khi xây dựng dự thảo, Cục phải thường xuyên báo cáo lãnh đạo bộ về tiến độ thực hiện. Khi có vấn đề cần phải thay đổi chính sách thì phải kịp thời báo cáo ngay để xin ý kiến chỉ đạo. Thông thường việc đề nghị thay đổi chính sách mất khoảng 3 tháng. Bộ phận pháp chế có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp trong quá trình xây dựng luật. Bộ Tư pháp mỗi tuần dành 3 ngày cho việc soạn thảo Luật An toàn thực phẩm và mỗi ngày soạn từ 8-10 tiếng. Sau khi đã có dự thảo, hàng tuần, Văn phòng lập pháp gửi dự thảo để Cục An toàn thực phẩm xem lại và chỉnh sửa để bảo đảm nội dung chính sách được chuyển tải đúng ngôn ngữ pháp luật. Nếu có sự thiếu thống nhất về luật tư của cấp tỉnh bang trong quá trình soạn thảo và ngôn ngữ soạn thảo thì sẽ yêu cầu bộ phận soạn thảo chỉnh sửa. Ngoài ra còn có các chuyên gia khác giúp kiểm soát chất lượng của dự thảo luật. Chuyên gia ngôn ngữ pháp lý để giúp đỡ quá trình soạn thảo để bảo đảm giá trị pháp lý của bản tiếng Anh và tiếng Pháp để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Công việc soạn thảo dự án luật mất khoảng 18 tháng.

2.2.2. Chuẩn bị tài liệu trình dự luật

Khi trình dự luật, bộ bảo trợ dự luật có trách nhiệm chuẩn bị bản tóm tắt nội dung của dự luật. Mục đích của việc chuẩn bị bản tóm tắt là để Quốc hội và công chúng hiểu được dự luật. Bản tóm tắt dự luật phải rõ ràng, thực tế, quan điểm trung lập về dự luật, nêu rõ mục đích ban hành luật và các điều khoản cụ thể. Bản tóm tắt được soạn bằng cả tiếng Anh và tiếng pháp và không quá 2 trang. Cơ quan bảo trợ phải cung cấp bản tóm tắt dự luật cho người soạn thảo dự luật ít nhất là một tuần trước khi dự luật được in.

Phân giải thích dự luật cung cấp thông tin chi tiết về từng điều khoản cụ thể được chỉnh sửa trong dự luật do Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp chuẩn bị và được in trình cho Nghị viện vào lần đọc thứ nhất.

Khi soạn thảo dự luật, bộ phận soạn thảo phải chuẩn bị các tài liệu cần thiết cho các giai đoạn tiếp theo cụ thể như giai đoạn người lãnh đạo của hạ viện xem xét dự luật. Hồ sơ gồm văn bản tóm tắt để bộ trưởng hoặc thư ký nghị viện và thành viên của các ủy ban của nghị viện xem xét dự luật. Chuẩn bị bài phát

biểu của bộ trưởng, thư ký nghị viện và thành viên Chính phủ trong quá trình tranh luận trong quy trình nghị viện xem xét dự luật. Tài liệu phải được viết ngắn gọn, cô đọng, súc tích mô tả về dự luật; tài liệu về truyền thông. Cuối giai đoạn soạn thảo, biên tập viên sẽ sửa lỗi chính tả và ngôn ngữ để bảo đảm dự luật đưa ra không có lỗi chính tả và sử dụng ngôn ngữ. Dự luật sẽ được in tại nhà in St-Joseph để chuẩn bị trình Nội các. Khi Hội đồng cơ mật đã xem xét về tính thống nhất của dự thảo với hướng dẫn soạn thảo đã được phê duyệt thì sẽ đề xuất xem dự thảo có được trình ra nghị viện hay không. Một dự luật được soạn thảo bằng cả 2 thứ tiếng được bộ trưởng bảo trợ, giám đốc của văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp và Văn phòng Hội đồng Cơ mật nhất trí trình nội các trước khi dự luật được trình nghị viện.

2.3. Soạn thảo văn bản hướng dẫn thi hành luật

2.3.1. Việc ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn

Hệ thống pháp luật của Ca-na-đa không đi lại nguyên tắc pháp quyền. Vì khi luật trao quyền cho Quốc hội ban hành luật là đã thể hiện tiếng nói của dân trong quá trình xây dựng luật. Việc trao quyền cũng không vượt quá thẩm quyền vì giữa hạ viện và thượng viện có cơ quan nghiên cứu, kiểm tra tính thống nhất của văn bản quy định chi tiết. Ngoài ra, trong quá trình soạn thảo, Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo trình dự thảo sang để kiểm tra xem văn bản quy định chi tiết có ban hành đúng mục đích ban hành luật hay quy định quá rộng so với phạm vi ủy quyền ban hành văn bản hay không. Về mặt lý thuyết thì ủy ban liên hợp giữa thượng viện và hạ viện (là ủy ban thường trực) sẽ nghiên cứu và nếu văn bản quy định chi tiết vượt quá thẩm quyền thì ủy ban này sẽ khuyến nghị với cơ quan soạn thảo để chỉnh sửa. Thành viên của ủy ban này chủ yếu là người của đảng của Chính phủ nên thông thường nếu thấy văn bản không đúng nội dung thì Chính phủ sẽ sửa đổi, trường hợp Chính phủ không sửa đổi thì Quốc hội có quyền hủy bỏ văn bản.

Xu hướng ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết cho các bộ và chính phủ ngày càng nhiều lên. Về lý thuyết, luật quy định càng chi tiết càng tốt nhưng do quy trình xây dựng chính sách và xây dựng luật rất phức tạp nên việc ủy quyền nhiều sẽ dễ sửa đổi văn bản quy định chi tiết hơn sửa đổi luật. Đồng thời việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết bảo đảm không mất quá nhiều thời gian quốc hội thảo luận chi tiết về nội dung của dự luật. Theo luật của Ca-na-đa thì chỉ ủy quyền ban hành văn bản cho Bộ trưởng mà không ủy quyền cho thủ tướng để duy trì hình ảnh chính trị.

Việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết vẫn bảo đảm nguyên tắc nhà nước pháp quyền vì Quốc hội là cơ quan đại diện cho nhân dân nhưng chỉ ban hành văn bản mang tính chất nguyên tắc là cơ sở để Chính phủ ban hành

văn bản phục vụ cho hoạt động điều hành và bảo đảm tính linh hoạt của hệ thống pháp luật.

2.3.2. Việc xây dựng văn bản hướng dẫn

Quy định được xây dựng bởi nhánh hành pháp (Nội các phê duyệt dự thảo đã được Nhánh Công vụ chuẩn bị) để giúp hướng dẫn thực hiện pháp luật. Quy định giải thích rõ các nội dung của luật. Nội dung của luật đôi khi được quy định chi tiết trong quy định dưới luật bởi chúng đòi hỏi những chuyên môn kỹ thuật nhiều hơn khả năng của cơ quan lập pháp. Đó có thể là những vấn đề cần thiết kể riêng để áp dụng được với các đối tượng công chúng cụ thể hoặc đối với các lĩnh vực kinh tế cụ thể. Đôi khi đó là các vấn đề có những nội dung thay đổi rất nhanh thời gian nên không thể dùng luật để điều chỉnh các vấn đề này.

Thông thường, ở Ca-na-đa các quy định được soạn thảo sau khi luật liên quan đã được thông qua. Đôi khi, để xây dựng một đạo luật tốt cần phải có một ý tưởng hay về cách thức xây dựng quy định hướng dẫn. Có những thời điểm, nội dung chi tiết có thể bàn tới sau. Quyết định về thời gian đôi khi phụ thuộc vào chương trình lập pháp hay tính cấp thiết của việc ban hành luật. Tuy nhiên, thường thì ở Ca-na-đa các quy định được ban hành khi các đạo luật được công bố có hiệu lực, làm như vậy là để toàn bộ hệ thống có thể bắt đầu cùng một lúc. Đôi khi các quy định cần phải thay đổi để thích ứng với hoàn cảnh sau đó đã thay đổi, và các quy định chỉ có thể làm điều này nếu cơ quan lập pháp đã trao đủ thẩm quyền để xử lý các vấn đề mới phát sinh. Về nguyên tắc, nếu cơ quan lập pháp trao quyền cho nhánh hành pháp làm một điều gì đó, thì quyền hạn đó sẽ tồn tại ở bất cứ thời điểm nào chứ không chỉ mang tính nhất thời. Điều này tạo nên sự linh hoạt trong việc quản lý luật, đồng thời giúp nhánh hành pháp có được nhiều quyền hạn vốn chỉ thuộc về cơ quan lập pháp.

Trong những trường hợp cụ thể, có thể thảo luận về việc nên đưa quy định này vào luật hay đưa vào văn bản dưới luật. Nhưng trong mọi trường hợp, các quy định dưới luật không thể làm nhiều hơn những gì luật cho phép. Nói cách khác, luật đã được cơ quan lập pháp thông qua là tối thượng, và các quy định phải tuân thủ với luật. Vì lý do này, các quy định thường được gọi là "luật bổ trợ" hoặc "luật bổ sung" hoặc "luật được ủy quyền". Ngôn ngữ của luật thay đổi khi cho phép ban hành các quy định rất chính xác đến việc trao quyền có phạm vi rộng cho các cơ quan hành pháp để thực hiện bất kỳ quy định nào mà luật cho là cần thiết để thực hiện mục đích của luật.

Đôi khi các quy định được xây dựng bởi các cơ quan khác không phải trong nhánh hành pháp. Ví dụ, các quy tắc thực hành trong tòa sẽ được xây dựng bởi một ủy ban đặc biệt gồm các thẩm phán, luật sư và đại diện của chính phủ. Thông thường các quy định này phải được trình lên nhánh hành pháp phê duyệt

trước khi có hiệu lực pháp luật. Kết quả là, các quy định đó cũng được đăng tải trên Công báo cùng với các quy định do chính chính phủ trực tiếp xây dựng. Trong một số ít trường hợp, các cơ quan phi chính phủ cũng có thẩm quyền lập quy để kiểm soát hoạt động của các thành viên trong tổ chức mình vì lợi ích chung. Ví dụ như các quy định điều chỉnh hoạt động nghề nghiệp như luật sư, bác sĩ và kế toán. Các quy tắc này có thể được chất vấn bởi những người bị tác động khi họ cho rằng các thủ tục ban hành quy tắc đó là không công bằng.

Ngoài ra còn có những hình thức quy định thực thi khác hướng dẫn thi hành luật trong những vấn đề hẹp như bổ nhiệm vào một chức vụ nào đó, cấp giấy phép hoặc các chấp thuận khác, quy định mức phí phải nộp đối với một số loại hoạt động hoặc giấy phép và tương tự như vậy. Về mặt kỹ thuật, đây không phải là các quy định, nhưng chúng đều phải tuân theo các quy tắc xây dựng và những giới hạn pháp lý giống hệt với quy định.

Tóm lại, tất cả các quy tắc cấu thành nên luật pháp có tính chấp áp dụng chung đều phải thực hiện các quy trình giống hệt nhau, những quy tắc không phải luật sẽ được đối xử giống như quy định và phải được đăng tải thì mới có hiệu lực thi hành. Điều này khác với tình hình ở Việt Nam, nơi có một số cơ quan không phải cơ quan lập pháp cũng không làm luật song lại có thẩm quyền xây dựng các quy tắc hay các văn bản có tính ràng buộc.

Việc xây dựng quy định có khối lượng công việc rất lớn. Theo quy định của Ca-na-đa ngoài hiến pháp, văn bản cao nhất là luật và trong luật quy định rõ thẩm quyền ban hành văn bản dưới luật cho chính phủ hoặc cho các bộ. Quy định được ban hành để hướng dẫn chi tiết việc thi hành và một số nội dung của luật. Nhiệm vụ của Bộ Tư pháp khi xây dựng các quy định của các bộ khác thì nhiệm vụ của Bộ là xây dựng các quy định bảo đảm tính thống nhất với các quy định của luật.

Do phải bảo đảm tính thống nhất nên Bộ Tư pháp thường bị ảnh hưởng bởi các ngôn ngữ của luật trong quá trình soạn thảo các quy định. Khối lượng công việc rất lớn vì số lượng văn bản hướng dẫn gấp 4 lần xây dựng luật.

Việc xây dựng văn bản hướng dẫn cũng giống như quy trình xây dựng luật cũng bao gồm phân tích chính sách và soạn thảo, chỉ khác là không phải trình hội đồng cơ mật do Chính phủ không can thiệp quá sâu vào việc soạn thảo văn bản hướng dẫn.

Khi đã soạn thảo văn bản xong thì dự thảo được đăng trên trang công báo của Ca-na-đa để lấy ý kiến tham vấn của công chúng trong thời hạn nhất định (tối đa là 75 ngày). Bất kỳ ai quan tâm có thể đóng góp ý kiến, sau đó dự thảo được chỉnh sửa trên cơ sở đóng góp và tiếp tục được đăng công khai để lấy ý kiến và sau đó sẽ được hoàn thiện để ban hành.

Mặc dù Luật và các quy định dưới luật được ban hành độc lập, song chúng liên hệ chặt chẽ với nhau:

- Nghị viện ban hành Luật và Luật ủy quyền cho cơ quan hành chính ban hành văn bản quy định chi tiết;
- Một quy định chi tiết phải tuân thủ các hạn chế được nêu trong Luật là cơ sở ban hành các quy định đó; và
- Hầu hết các chương trình xây dựng luật đều phải dựa vào các quy định chi tiết thì luật mới có tác dụng, vì thế Luật và các quy định dưới luật phải được xây dựng cùng với nhau để đảm bảo sự thống nhất.

Khi xây dựng đề xuất một dự luật có nội dung cho phép ban hành quy định dưới luật, các bộ phải cân nhắc cân trọng các vấn đề sau:

- Ai có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết;
- Vấn đề nào sẽ được quy định trong dự luật; và
- Vấn đề nào sẽ được quy định trong văn bản dưới luật.

Dự luật phải được xây dựng để hạn chế thẩm quyền lập quy đối với những vấn đề có thể được giải quyết tốt nhất bằng các quy trình và thẩm quyền làm và phải tuân thủ những nguyên tắc sau:

- Thẩm quyền ban hành quy định chi tiết không được thể hiện bằng các thuật ngữ chung chung không cần thiết.
- Chỉ quy định một số thẩm quyền lập quy cụ thể đối với những nội dung nhất định đã được giải trình cụ thể trong Bản ghi nhớ gửi Nội các. Cụ thể là cơ quan được giao soạn thảo văn bản quy định chi tiết phải đảm bảo không đưa ra những quy định: ảnh hưởng đáng kể tới quyền và tự do cá nhân; liên quan tới những vấn đề quan trọng của chính sách hay nguyên tắc chung; sửa đổi hoặc bổ sung đối với nội dung của văn bản Luật đã trao quyền hoặc các Luật khác liên quan; loại trừ quyền tài phán thông thường của tòa án; ban hành quy định có hiệu lực hồi tố; ủy quyền lại thẩm quyền lập quy cho cấp thấp hơn; áp một loại lệ phí đối với khoản thu công hoặc đối với công chúng ngoài phí dịch vụ; quy định chế tài đối với các vi phạm nghiêm trọng.

Luật và các quy định dưới luật có mối quan hệ qua lại với nhau và cần được xây dựng cùng nhau. Quy định có thể được soạn thảo cùng thời điểm với dự luật trao quyền hoặc sau dự luật trao quyền, tùy thuộc vào tình hình. Tuy nhiên, nếu quy định là một phần quan trọng của chương trình xây dựng luật mới,

thì nên tiến hành dự thảo quy định hoặc ít nhất là một bản tóm tắt quy định ngay vào thời điểm soạn thảo dự luật để đảm bảo tính nhất quán với khuôn khổ được thiết lập trong dự luật. Khi ban hành quy định theo một Luật hiện hành, cần hết sức lưu ý để đảm bảo quy định đó phù hợp với thẩm quyền được trao theo Luật hiện hành.

2.4. Soạn thảo luật do đại biểu quốc hội trình

Tất cả các dự luật Chính phủ trình đều do Bộ Tư pháp soạn thảo. Dự luật do đại biểu quốc hội trình do bộ phận soạn thảo của Quốc hội thực hiện. Bộ phận lập pháp của Quốc hội phục vụ 232 đại biểu Quốc hội không thuộc đảng của Chính phủ.

Đại biểu Quốc hội có quyền sáng kiến pháp luật và trình dự luật. Bất cứ thành viên của đảng phái nào đề nghị cũng đều được hỗ trợ soạn thảo. Một đại biểu quốc hội trong nhiệm kỳ có thể đề xuất nhiều ý tưởng để bộ phận soạn thảo xây dựng nhưng đại biểu phải cân nhắc lựa chọn trong số các dự luật mà mình đề nghị một luật duy nhất để trình quốc hội⁹. Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên soạn thảo trên cơ sở danh mục văn bản do đại biểu quốc hội trình theo hình thức chương trình đăng ký của đại biểu theo từng kỳ và được bắt thăm ngẫu nhiên để bảo đảm tính công bằng.

Bất cứ thành viên nào của Hạ viện muốn soạn thảo và trình dự án luật phải đưa ra ý tưởng và nội dung cụ thể để bộ phận soạn thảo dự thảo văn bản. Dự luật loại này có thể xuất phát từ ý tưởng của chính đại biểu hoặc của đảng của đại biểu đó. Việc đề xuất có thể là dự luật mới hoặc luật sửa đổi, bổ sung.

Bộ phận soạn thảo có 4 người. Nguyên tắc hoạt động dựa trên cơ sở bảo mật thông tin. Khi có đề xuất xây dựng luật, bộ phận này ngoài việc chuẩn bị theo đề nghị của đại biểu còn chuẩn bị trên cơ sở tự nguyện của người soạn thảo và thường xuyên trao đổi ý tưởng và cách thức thể hiện ý tưởng xây dựng luật đối với người đề xuất ý tưởng.

Trước khi soạn thảo, căn cứ vào nội dung, bộ phận này sẽ xác định tính hợp hiến, hợp với hiến chương về quyền tự do của dự luật theo đề nghị của đại biểu. Việc xây dựng văn bản có thể được thực hiện bằng tiếng Anh hoặc tiếng Pháp sau đó dịch sang ngôn ngữ chính thức là tiếng Anh hoặc tiếng Pháp.

Từ ngày 2/7/2011 đến tháng 9/2013, Bộ phận soạn thảo nhận được 818 yêu cầu soạn thảo, trong đó có 340 dự luật do đại biểu quyết định trình. Trong số các dự luật được trình có 22 dự luật bị đổ và 15 dự luật được thông qua và được hoàng gia phê chuẩn. Do có các đảng phái khác nhau trong Quốc hội nên dù dự

⁹ Dự thảo do bất cứ chủ thể nào dù là chính phủ hay đại biểu quốc hội trình cũng đều phải tuân thủ quy trình đọc ba lần. Thời gian trình có thể ngắn hơn, ủy ban thường trực có thời hạn 60 ngày để xem xét dự luật và có quyền ra hạn một lần 60 ngày. Dự luật được trả lại sau lần đọc thứ hai có thể tiếp tục trình cho lần đọc thứ 3 chỉ sau 2 tiếng. Thời gian thông qua và thủ tục thông qua dự luật do đại biểu trình nhanh hơn so với các chủ thể khác.

luật có được chuẩn bị tốt đến mấy cũng khó được thông qua. Tuy nhiên, những ý tưởng tốt có thể được nghiên cứu để xây dựng luật mới hoặc sửa đổi luật hiện hành.

Ý tưởng chỉnh lý luật xuất phát từ khi ủy ban xem xét nội dung dự thảo luật, do đó người đề xuất phải đề xuất chính xác sửa điều nào, nội dung nào, thêm từ ngữ nào và bớt đi từ ngữ nào. Sau khi đề xuất hoàn thành phải gửi dự thảo cho thành viên hạ viện trình. Thời gian cho việc soạn thảo thường rất ngắn.

Giai đoạn dự luật trình Quốc hội. Các ủy ban sẽ xem xét và bộ phận soạn thảo tiếp tục hỗ trợ đại biểu trong quá trình chỉnh lý dự luật. Việc chỉnh lý phải tuân theo 3 nguyên tắc: nội dung chỉnh lý phù hợp với nội dung của dự luật (ví dụ dự luật quy định về hàng hóa xuất khẩu mà đề xuất sửa đổi quy định về hàng hóa nhập khẩu thì sẽ không được chấp nhận); nội dung chỉnh lý phải nằm trong phạm vi dự luật (ví dụ hàng xuất khẩu sang VN mà đề nghị bổ sung hàng xuất khẩu sang Mỹ là không được chấp thuận). Bộ phận soạn thảo có trách nhiệm tư vấn cho đại biểu hiểu để chuẩn bị dự luật để được chấp thuận cao. Đối với những vấn đề phức tạp dễ chòng chéo về phạm vi thì phải xin ý kiến bộ phận tư vấn, đối với vấn đề về tài chính thì phải xin ý kiến của Chính phủ.

Làm việc trong môi trường có quá nhiều áp lực do số lượng văn bản đề nghị soạn thảo rất lớn với thời gian soạn thảo ngắn và tỷ lệ được thông qua thấp là áp lực đối với đội ngũ làm công tác soạn thảo phục vụ đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, người làm công tác soạn thảo luôn xác định phải bảo đảm chuyên nghiệp, khách quan và trung lập. Tôn trọng khách hàng, dù dự luật tốt, hay không tốt cũng không được phán xét, chỉ hỗ trợ và phục vụ. Cố gắng bảo đảm cung cấp dịch vụ với chất lượng tốt nhất cho khách hàng dù nhiều dự luật không được thông qua. Cung cấp thông tin về những rủi ro pháp lý cho khách hàng.

V. VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ VÀ QUỐC HỘI TRONG VIỆC XEM XÉT VÀ THÔNG QUA LUẬT

1. Vai trò của Chính phủ

1.1. Vai trò Chính phủ bang Ontario

1.1.1. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ Bang Ontario gồm 2 nhánh: nhánh công vụ gồm các nhân viên cố định, không thay đổi khi chính phủ thay đổi và nhánh chính trị (nhánh tạm thời theo bầu cử). Luật công vụ của Ontario quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của 2 nhánh công vụ. Nhân viên nhánh công vụ không được tham gia bất kỳ đảng phái nào và không được tham gia tranh cử. Nhân viên của nhánh chính trị được thuê theo hợp đồng thời hạn 01 năm và có thể gia hạn hàng năm. Nếu có đảng mới trúng cử thì nhánh chính trị sẽ phải thay

đổi. Đối với nhánh công vụ nếu thay đổi chính phủ thì nhân viên hầu như không thay đổi trừ 2 vị trí Chánh văn phòng Nội các (Secretary Cabinet) và thứ trưởng của các bộ (Deputy Ministers). Việc bổ nhiệm thứ trưởng của các bộ do Thủ hiến quyết định trên cơ sở tham khảo ý kiến của Chánh văn phòng nội các.

Người đứng đầu Chính phủ của bang là Thủ hiến cùng các bộ trưởng hình thành hội đồng Nội các. Có 25 bộ trưởng phụ trách 27 nhóm vấn đề, có một số bộ trưởng phụ trách 2 vấn đề. Các bộ trưởng đều là đại biểu Quốc hội dù luật pháp không quy định. Nếu một bộ trưởng không phải là đại biểu Quốc hội thì phải tìm cách để trở thành đại biểu Quốc hội vì bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội về các vấn đề do mình phụ trách¹⁰.

Khi Nội các ra quyết định thì quyết định là của chung các bộ trưởng dù các bộ trưởng có thể bất đồng ý kiến. Nếu bộ trưởng không đồng ý với quyết định của đa số có thể phải ra khỏi Nội các. Thông tin trong nội bộ của nội các là thông tin mật và không bao giờ được công khai. Với nguyên tắc bảo mật nên các bộ trưởng có quyền trình bày chính kiến của mình nhưng khi ra quyết định là quyết định của tập thể.

Nội các ra quyết định khi chính sách của chính quyền mới cần phải có chiến dịch truyền thông ra công chúng; trình dự luật mới; công bố các văn bản dưới luật; các lệnh đặc biệt khi nội các muốn bổ nhiệm một vị trí nào đó.

Bất cứ quyết định nào của Nội các cũng được đưa vào biên bản của Nội các. Dựa trên nguyên tắc bảo mật, biên bản này cũng không công bố công khai¹¹. Nội các có hai vai trò: xây dựng chính sách và phê duyệt chính sách.

Văn phòng nội các có chức năng như một bộ do Thủ hiến thành lập. Nhiệm vụ đặc thù của văn phòng nội các là hỗ trợ các bộ trong quá trình nghiên cứu và đề xuất chính sách nếu bộ chưa có đủ năng lực để nghiên cứu chính sách. Hỗ trợ phối hợp với các bộ để tổ chức các chiến dịch truyền thông. Giám sát việc thực hiện chính sách do các bộ xây dựng khi đã được thông qua. Phối hợp với văn phòng phó toàn quyền đại diện cho nữ hoàng tại cấp tỉnh để thực hiện các thủ tục để tiến hành công bố luật. Văn phòng nội các có 800 nhân viên.

Chánh văn phòng nội các chịu trách nhiệm tham mưu cho Thủ hiến để bảo đảm việc tuân thủ các quy định. Biên bản nội các có thể do Thủ hiến hoặc Chánh Văn phòng nội các ký. Chánh văn phòng có trách nhiệm bảo đảm việc thực hiện chương trình hoạt động của nội các. Chánh Văn phòng nội các đứng

¹⁰ Trong nhánh chính trị, nếu một bộ trưởng mà chưa có ghế trong Quốc hội thì người thuộc nhánh chính trị sẽ được Thủ hiến đề nghị từ chức để nhường ghế cho bộ trưởng nhưng nếu bộ trưởng không từ chức thì bộ trưởng bắt buộc phải từ chức. Chỉ khi một người của đảng của Chính phủ trong Quốc hội từ chức thì mới có ghế trống để bầu bổ sung.

¹¹ Ví dụ khi nội các ra biên bản về một số vấn đề gửi cho bộ y tế nhưng chỉ một số quan chức cao cấp nhất của bộ mới được tiếp cận biên bản còn những nhân viên khác không thể biết được biên bản đó.

đầu hệ thống công vụ và phụ trách các thứ trưởng của các bộ. Người này có hàm cấp tương đương như thứ trưởng.

1.1.2. Vai trò của Chính phủ trong việc trình dự án luật

Về nguyên tắc thì sẽ không có Chương trình xây dựng luật nhưng Chính phủ phải chuẩn bị đề xuất để trình Quốc hội và đề xuất các dự án cần ưu tiên ban hành. Vào thứ 4 hàng tuần, các bộ, ngành gửi đề xuất cho Văn phòng nội các và Văn phòng có trách nhiệm xem xét, sắp xếp và đề xuất thứ tự ưu tiên dự luật cần trình ra Quốc hội¹². Khi Chính phủ muốn có luật mới thì Nội các phải ra quyết định về việc trình Quốc hội ban hành luật mới. Phần lớn các dự luật phải do Ủy ban luật và quy định thẩm tra, tuy nhiên, việc thẩm tra dự luật còn phải căn cứ vào kỳ họp của các ủy ban, điều kiện con người, thực tế, năng lực của các ủy ban để giao nhiệm vụ. Trong trường hợp cần thiết thì Nội các sẽ trực tiếp xem xét và thẩm tra dự luật.

Ủy ban chỉ bảo đảm tính thống nhất giữa chính sách được Nội các đưa ra với dự luật do bộ, ngành chuẩn bị thông qua việc thẩm tra. Các ủy ban của Nội các hoạt động rất độc lập và không có quan hệ với nhau. Việc thành lập các ủy ban và tên gọi các ủy ban do Thủ hiến quyết định.

Văn phòng cố vấn lập pháp soạn thảo toàn bộ văn bản luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật của Chính phủ. Khi trình dự luật ra Nội các, Văn phòng cố vấn lập pháp cử cán bộ của mình đến để giúp đỡ ủy ban lập pháp trong quá trình xem xét dự luật nhưng cán bộ này không phải là thành viên của ủy ban.

Chính phủ là cơ quan duy nhất có thẩm quyền trình các dự luật liên quan đến vấn đề tài chính, tiền tệ ra Quốc hội¹³. Quốc hội phải giám sát rất chặt các quy định về tài chính vì liên quan đến thuế của cá nhân. Khi Chính phủ trình dự luật về tài chính mà Quốc hội không thông qua thì khả năng Chính phủ sẽ bị giải tán là rất cao.

1.2. Vai trò của Chính phủ liên bang

1.2.1. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Trong Chính phủ liên bang có 196 đơn vị thuộc Chính phủ được chia thành các bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban, hội đồng. Hội đồng cơ mật nằm ở vị trí trung tâm của nhánh hành pháp. Lãnh đạo Hội đồng cơ mật là thủ tướng.

Tổng số nhân viên của Chính phủ là 461.900 người. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ Ca-na-đa giống của Anh. Người đứng đầu là nữ hoàng, đại diện là toàn quyền. Đứng đầu chính phủ là thủ tướng được lựa chọn trong đảng có đa số

¹² Thứ tự ưu tiên dự luật trình ra Quốc hội phụ thuộc vào đảng phái chiến thắng trong bầu cử và chính sách của Đảng đó theo thứ tự ưu tiên và trên cơ sở thỏa hiệp với các đảng phái khác.

¹³ Đại biểu quốc hội và bất kỳ công dân nào của Canada cũng không có quyền trình các dự luật về tài chính và tiền tệ.

thành viên trong Quốc hội. Bộ trưởng do Thủ tướng lựa chọn trong số các thành viên của Đảng. Thủ tướng và các bộ trưởng phải chịu trách nhiệm giải trình trước hạ viện. Nếu Chính phủ không được hạ viện chấp thuận thì sẽ phải giải tán. Nếu Chính phủ bị bất tín nhiệm thì sẽ báo toàn quyền chọn một đảng khác thay thế nhưng thông thường nếu chính phủ bị bất tín nhiệm thì sẽ tiến hành tuyển cử.

Thẩm quyền của Chính phủ do quốc hội phê chuẩn và được quy định trong luật, một số quyền hạn do hoàng gia quy định.

Giúp việc cho bộ trưởng là các nhân viên. Thứ trưởng là người trung lập, không liên quan đến đảng phái chính trị nào và là người trực tiếp hỗ trợ bộ trưởng. Khi chính phủ thay đổi thì bộ trưởng thay đổi nhưng thứ trưởng không thay đổi vì là người đứng đầu nhánh công vụ của một bộ.

Bên cạnh bộ trưởng, thứ trưởng còn có các nhân viên chính trị hỗ trợ cho hoạt động của Bộ trưởng (phối hợp với các bộ, cung cấp thông tin) phối hợp với nhánh công vụ. Việc tra quyền cho thứ trưởng do bộ trưởng quyết định. Thứ trưởng có trách nhiệm nhận và xử lý thông tin. Việc tiếp tục ủy quyền thực hiện công việc do thứ trưởng quyết định.

Thủ tướng Chính phủ là chủ nhiệm ủy ban duy nhất là ủy ban kế hoạch và ưu tiên. Hiện tại có 30 bộ trưởng nhưng không phải tất cả bộ trưởng là thành viên ủy ban này mà thành phần do thủ tướng lựa chọn. Nhiệm vụ là xác định nội dung ưu tiên và các hoạt động của các ủy ban của chính phủ.

Các ủy ban gồm: Ủy ban chính sách, xã hội, đối ngoại quốc phòng và ủy ban kinh tế (mỗi ủy ban chịu trách nhiệm về một số lĩnh vực); Ủy ban điều hành, ủy ban quản lý hoạt động chung; Hội đồng ngân khố (thẩm tra chính sách và phê duyệt đề án liên quan đến tiền và tài chính).

Hỗ trợ cho hoạt động của các ủy ban là Hội đồng cơ mật¹⁴. Văn phòng hội đồng cơ mật chịu trách nhiệm theo dõi và giám sát hoạt động của Chính phủ. Văn phòng Hội đồng cơ mật sẽ giao cho bộ trưởng mới thông tin về nội dung chính sách ưu tiên trong nhiệm kỳ những vấn đề mà người tiền nhiệm đã và đang thực hiện và giám sát, đôn đốc việc thực hiện chính sách của bộ trưởng. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng cơ mật, có các ban thư ký là đại diện của các bộ khác nhau (ví dụ về kinh tế, quốc phòng) với nhiệm kỳ 2 năm, có trách nhiệm hỗ trợ cho hoạt động của các ủy ban và nội các. Việc tổ chức và luân chuyển cán bộ do Hội đồng cơ mật quyết định. Chánh văn phòng Hội đồng cơ mật do Thủ tướng

¹⁴ Xây dựng biên bản ghi nhớ trình nội các, họp với các bộ có liên quan để thống nhất ý kiến trình nội các. Sau khi biên bản ghi nhớ được trình thì biên bản này được trình lên ủy ban chính sách xem xét, phê duyệt. Nếu được phê duyệt thì chuyển lên ủy ban chính sách và ưu tiên. Tùy thuộc vào nội dung của chính sách sẽ giao cho cơ quan nào soạn thảo. Ví dụ giao bộ tư pháp ban hành luật về vấn đề gia đình hoặc ban hành quy định về vấn đề tài chính liên quan đến vấn đề gia đình.

lựa chọn trong nhánh công vụ. Văn phòng Hội đồng cơ mật có khoảng 500 nhân viên công vụ.

1.2.2. Vai trò của Chính phủ trong việc trình dự án luật

Nội các sẽ họp và nhất trí quan điểm trước khi trình chính sách. Việc thực hiện các cam kết quốc tế cũng được coi là việc thực hiện chính sách, quy trình cũng tương tự như quy trình xây dựng chính sách khác. Nếu chính sách xây dựng luật mâu thuẫn với điều ước quốc tế hoặc luật của các bang thì phải thương lượng với các bang trước khi tham gia điều ước quốc tế để bảo đảm pháp luật của Ca-na-đa của cả cấp liên bang và tỉnh bang không còn mâu thuẫn với điều ước quốc tế khi Ca-na-đa tham gia điều ước quốc tế đó.

Sau khi dự thảo luật được Bộ Tư pháp chuẩn bị và được lãnh đạo của Bộ bảo trợ dự luật nhất trí và được Hội đồng cơ mật chấp thuận thì dự án luật sẽ được trình Quốc hội xem xét.

Trong lần thứ nhất trình dự luật trước Quốc hội, Chính phủ chỉ giới thiệu về nguyên tắc, phạm vi điều chỉnh và nội dung chính của dự luật. Khi Quốc hội xem xét lần thứ hai thì Chính phủ phải bảo vệ dự luật trước Quốc hội thông qua các phiên chất vấn, điều trần. Các bộ bảo trợ dự luật có trách nhiệm thay mặt Chính phủ bảo vệ dự luật trước Quốc hội.

Lãnh đạo của Chính phủ trong Quốc hội sẽ sắp xếp chương trình nghị sự của Quốc hội về việc khi nào thì trình dự luật, thời gian thảo luận. Khi một dự luật không được thông qua thì rất hiếm khi được trình lại. Bộ Tư pháp là cơ quan soạn thảo và chỉnh lý dự thảo do Chính phủ trình. Bộ phận soạn thảo của Quốc hội soạn thảo và chỉnh lý dự luật do đại biểu quốc hội trình.

2. Vai trò của Quốc hội

2.1. Quy trình xem xét, thông qua luật của Bang Ontario

Theo quy định thì có 3 loại dự luật trình nghị viện gồm: (1) Dự luật do Chính phủ trình; (2) Dự luật do đại biểu quốc hội trình; (3) Dự luật do bất cứ công dân nào cũng có quyền đề nghị đại biểu Quốc hội trình.

Quy trình xem xét và thông qua của 3 loại dự luật là như nhau (đều được trình và xem xét 3 lần, sau đó được chỉnh sửa, có thể được thông qua hoặc không thông qua).

Quy trình xem xét dự luật phải thông qua 3 lần đọc, cụ thể như sau:

Lần xem xét đầu tiên (lần đọc thứ nhất) chỉ mang tính chất giới thiệu về mục đích của dự luật. Bản cứng dự thảo luật sẽ được gửi cho đại biểu đọc và đăng công khai trên cổng thông tin điện tử. Dự luật được biểu quyết cho lần trình thứ hai. Rất ít khi dự luật bị bác ở giai đoạn này. Sau đó dự luật phải được

thông cáo báo chí để người dân biết. Thường lần đầu đọc chỉ có nội dung chính sách và tiêu đề của dự luật.

Lần xem xét thứ hai (Lần đọc thứ hai) xem xét, đánh giá dự luật tổng thể nhất, tất cả các đại biểu đều cho ý kiến và các đại biểu sẽ bỏ phiếu có cho phép dự thảo được thông qua lần 2 không, nếu được đa số tán thành thì sẽ chuyển cho các ủy ban để thẩm tra. Đối với lần đọc thứ hai thì nội dung sẽ được chỉnh sửa. Quốc hội có thể tổ chức các phiên điều trần về từng nội dung, từng điều khoản cụ thể của dự luật. Ủy ban sẽ tổ chức phiên điều trần trong nội bộ để trao đổi, sau đó có thể mở phiên điều trần công khai cho phép tất cả người dân, doanh nghiệp quan tâm có quyền tham gia. Căn cứ vào ý kiến thành viên ủy ban, công chúng thì ủy ban có quyền đề nghị chỉnh sửa về nội dung nhưng việc chỉnh sửa sẽ do Văn phòng cố vấn lập pháp của Bộ tổng chương lý chỉnh sửa. Ủy ban lập pháp sẽ tiến hành chỉnh sửa nội dung theo yêu cầu của đại biểu quốc hội¹⁵. Sau khi thẩm tra thì thành viên ủy ban sẽ bỏ phiếu từng nội dung của dự luật và quyết định có cho phép trình quốc hội hay không. Nếu các thành viên của ủy ban bỏ phiếu không tán thành thì dự luật sẽ không được trình quốc hội đọc lần 3 nữa. Sau khi đại hội đồng lập pháp nhất trí thông qua dự luật sẽ được trình lần 3.

Lần xem xét thứ ba (Lần đọc lần 3). Nếu nhất trí thì dự luật sẽ được thông qua với đa số đại biểu bỏ phiếu nhất trí nhưng chưa có hiệu lực ngay mà phải chờ hoàng gia phê chuẩn.

Quốc hội sẽ quyết định thời gian trình xem xét thông qua dự luật. Nếu đảng chiếm đa số trong Quốc hội trình dự luật thì khả năng thông qua luật là rất lớn. Hiện nay đảng cầm quyền ở Toronto là thiểu số nên thường phải thương thuyết với các đảng phái khác để dành được sự ủng hộ của họ. Do Quốc hội bang Ontario và các tỉnh bang chỉ có một viện nên việc thông qua dự luật nhanh hơn.

(Sơ đồ quy trình xem xét và thông qua luật xem phụ lục số 6-)

Khi luật được thông qua thì sẽ quy định rõ thời điểm văn bản có hiệu lực ngay trong luật. Ký lệnh công bố và ban hành luật. Luật được ban hành sẽ được công bố trên trang thông tin điện tử Elaw.

2.2. Quy trình xem xét, thông qua luật của liên bang

Dự luật được đưa ra giới thiệu trước cơ quan lập pháp bằng một Báo cáo của Bộ trưởng bảo trợ cho dự luật và đây là Lần trình đầu tiên. (Một số đạo luật được đưa ra bởi cá nhân các nghị viên chứ không phải chính phủ và chúng cũng

¹⁵ Các thư ký của các ủy ban phải làm việc với Cục soạn thảo văn bản của bộ tổng chương lý để bảo đảm việc chỉnh sửa đúng nội dung. Vai trò như là khách hàng của Cục soạn thảo nhưng họ có quyền đề xuất ý kiến của mình. Chính phủ có quyền rút dự luật nếu không đồng ý với chỉnh sửa ở lần đọc thứ hai. Chính phủ có quyền đối với tất cả các dự luật do các chủ thể trình vì CP chịu trách nhiệm chính về việc giám sát và thi hành.

phải thực hiện các bước giống hệ với một dự luật của chính phủ.) Các cuộc tranh luận phong phú nhất về các nguyên tắc của luật xảy ra ở lần trình thứ hai. Quy định của cơ quan lập pháp nêu rõ về quy trình thủ tục thảo luận, thời gian dành cho những người phát biểu và thứ tự trình bày. Nếu dự luật được bỏ phiếu thông qua sau lần đọc thứ hai, dự luật sẽ được gửi tới một trong những ủy ban thường trực của cơ quan lập pháp, hoặc một ủy ban đặc biệt. Dự luật sẽ được gửi tới các ủy ban này thẩm tra nếu nội dung của nó có vấn đề đặc biệt khó khăn hoặc nếu dự luật có tác động đặc biệt đối với các bộ phận công chúng.

Cơ cấu tổ chức của nghị viện Ca-na-đa theo nguyên tắc tam quyền phân lập. Một dự luật được thông qua khi được hạ viện xem xét, thượng viện xem xét và hoàng gia phê chuẩn.

2.2.1. Quy trình xem xét dự luật

Quy trình xem xét và thông qua luật tương tự như quy trình thông qua luật của Bang Ontario nhưng quy trình xem xét phức tạp hơn vì phải qua 3 lần xem xét của Hạ viện và 3 lần xem xét của thượng viện¹⁶.

Giúp việc cho Quốc hội là Văn phòng thư ký Hội đồng lập pháp. Cơ quan này có 2 nhiệm vụ chính: Tư vấn cho các hoạt động của hạ viện; Soạn thảo văn bản luật do thành viên hạ viện đề xuất và các nội dung sửa đổi luật.

Sau khi dự luật được soạn thảo thì phải thông báo cho Hạ viện thông qua chỉ gồm tên và tiêu đề của dự luật (mục đích của dự luật; cơ quan trình; tài liệu gửi kèm).

Lần đọc thứ nhất: Dự thảo trình Hạ viện cho lần đọc thứ nhất. Dự luật do Chính phủ trình hạ viện xem xét lần đầu, nếu được chấp thuận thì sẽ được xem xét đưa vào lần đọc thứ hai.

Lần đọc thứ hai: nội dung xem xét của lần đọc thứ hai liên quan đến nguyên tắc của dự luật. Nếu Hạ viện đồng ý thì dự thảo sẽ được chuyển đến ủy ban thường trực của Hạ viện để xem xét. Sau khi trao đổi với bộ trưởng trình dự luật, các đối tượng có liên quan được mời đến để tham vấn. Sau khi xem xét, chỉnh sửa trên cơ sở ý kiến của thành viên ủy ban. Nếu đồng ý thì Ủy ban sẽ quyết định việc bỏ phiếu về việc sẽ chỉnh sửa nội dung nào và báo cáo hạ viện quyết định. Thành viên ủy ban thường trực tỷ lệ với số ghế của từng đảng trong hạ viện. Nguyên tắc chỉnh lý, sửa đổi rất nghiêm ngặt. Nếu một dự luật được xem xét lần 2 thì sẽ được đưa ra xem xét lần ba.

¹⁶ Trong kỳ họp trước, Chính phủ trình 60 dự luật được phê chuẩn 45 luật. Thành viên của hạ viện trình 340 dự luật được phê chuẩn 15 luật. Nghị sỹ trình 22 dự luật và 17 dự luật của cá nhân, tổ chức trình được thông qua 4 luật. Trước đây những dự luật loại này ít được thông qua nhưng đến nay, số lượng dự luật được phê chuẩn đã tăng lên đáng kể.

Lần đọc thứ ba: Lần xem xét thứ ba của thượng viện có thể tập trung vào nội dung của từng điều khoản trong khi hạ viện chỉ tập trung vào việc thông qua dự thảo luật để trình thượng viện.

Sau khi dự luật được hạ viện thông qua và sẽ trình tiếp lên thượng viện. Thượng viện cũng xem xét theo quy trình 3 lần đọc như đối với quy trình của hạ viện. Nếu dự luật được thượng viện thông qua thì dự luật sẽ được trình toàn quyền phê duyệt. Để một dự luật thông qua thì phải trình qua các lần đọc của cả hạ viện và thượng viện. Nếu hạ viện trình dự luật mà dự thảo chỉnh sửa về nội dung thì dự luật lại được quay lại hạ viện để xem xét, chỉnh lý.

2.1.2. Quy trình thông qua dự luật

Một khi dự luật đã qua lần trình thứ ba, có thể coi nó đã được chính thức phê duyệt bởi Toàn quyền (ở cấp Liên bang Ca-na-đa) hoặc Phó toàn quyền (ở cấp tỉnh), là đại diện của người đứng đầu nhà nước. Quá trình này được gọi là "Hoàng gia Phê chuẩn". Việc Phê chuẩn này chỉ mang tính tự động, chứ không có tác động gì tới việc khẳng định hay phủ quyết ở giai đoạn này. Sau đó, luật này sẽ được ghi nhận là một đạo luật trong tuyển tập thường niên các đạo luật được ban hành trong năm nó được thông qua.

2.3. Hiệu lực của luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật

Dự luật trở thành luật ngay khi được Hoàng gia Phê chuẩn tuy nhiên nó không nhất thiết phải có "hiệu lực" ngay tại thời điểm đó. Nhìn chung, các đạo luật thường có hiệu lực vào ngày "Hoàng gia Phê chuẩn" hoặc vào một ngày sau đó theo thông báo của nhánh Hành pháp. Bản thân đạo luật cũng sẽ quy định rõ sẽ áp dụng ngày có hiệu lực như thế nào. Điều này có thể được so sánh với Điều 75, Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam trong đó nêu rõ tất cả các luật có hiệu lực khi có chữ ký của Chủ tịch nước.

Có hai lý do chính để lùi ngày hiệu lực của luật tới thời điểm sau khi nó được thông qua.

Thứ nhất, là để mọi người có thời gian nhận thức rằng luật đã được thông qua, để họ có thể điều chỉnh hành vi của hoặc sắp xếp để tuân thủ luật.

Thứ hai, là để chính phủ có thời gian xây dựng các biện pháp để thực hiện các quy định của luật trong thực tế. Những biện pháp này có thể là một trong hai hoặc cả hai loại sau: bổ sung quy tắc để hướng dẫn chi tiết cách tuân thủ và để hướng dẫn các cơ quan tổ chức thực hiện các chương trình được đạo luật cho phép.

Có sự khác biệt giữa ngày hiệu lực của luật và quy định. Luật có hiệu lực khi nó đã trở thành một luật: được Hoàng gia Phê chuẩn hoặc tuyên bố và phải được tuân theo, dù nó đã được đăng tải hay chưa. Trên thực tế, thường thì ngày

hiệu lực và thời điểm đăng tải luật hầu như không có khoảng cách. Ở Ontario, luật được đăng tải trên Internet trong vòng hai ngày kể từ khi nó được ban hành. Bản in giấy có thể mất hai tuần.

Trong khi đó, quy định dưới luật lại có hiệu lực vào ngày “lưu”, tức là ngày quy định đó được nộp lưu chiểu với công chức chịu trách nhiệm lưu giữ quy định. Có nhiều lý do để áp dụng các quy định khác nhau về ngày hiệu lực đối với luật và các quy định dưới luật.

Thứ nhất, luật thường được công khai, bằng ba lần xem xét tại cơ quan lập pháp, và thông qua việc đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng. Các quy định, mặc dù sau này chúng đều được đăng tải, song lại được xây dựng theo quy trình kín trong nội bộ nhánh hành pháp.

Thứ hai, các quy tắc của cơ quan lập pháp ấn định một khoảng thời gian nhất định giữa các lần trình. Đây là những khoảng thời gian để các thành viên quốc hội có thể phân tích nội dung của luật song cũng là lúc để công chúng được biết về văn bản luật sắp ra đời chính thức.

Thứ ba, trên thực tế, việc thi hành một luật trước khi luật đó được đăng tải là điều rất không bình thường. Điều này chỉ xảy ra trong trường hợp vấn đề lợi ích cộng đồng được đặt ra ở mức độ cao, chẳng hạn như luật yêu cầu công nhân đình công trở lại làm việc. Trong trường hợp này cả người lao động và đại diện công đoàn của họ đều chú ý tới nhất cử nhất động của cơ quan lập pháp, nên họ sẽ biết ngay trong vòng vài phút sau khi đạo luật được thông qua.

Bên cạnh đó, chính phủ thực hiện các bước để đảm bảo tất cả những người có khả năng bị tác động bởi một luật mới sẽ được thông báo về luật này. Các văn bản trình Nội các hỗ trợ cho một dự luật đều kèm theo một "kế hoạch truyền thông" để thể hiện cách thức chuyển tải thông điệp tới các nhóm đối tượng thích hợp. Việc cho mọi người cơ hội để tự nguyện tuân thủ quy định của pháp luật trước khi bắt đầu các hoạt động truy tố là việc làm vừa đảm bảo sự công bằng và cải thiện tính hiệu quả.

VI. VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN TƯ PHÁP (TOÀ ÁN) TRONG ÁP DỤNG VÀ GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT

1. Hệ thống tổ chức Toà án của Ca-na-đa

Hệ thống Toà án Ca-na-đa bao gồm hệ thống Toà án của các bang và Toà án liên bang và phải tuân thủ quy định của hệ thống dân luật và thông luật.

Hiến pháp, pháp luật và các quy định được tòa án diễn giải và áp dụng trong các vụ việc phát sinh từ những tranh chấp giữa các công dân với nhau hoặc giữa công dân và chính phủ. Toà án có thể xem xét tranh chấp về hành động của các cơ quan hành pháp để đảm bảo các cơ quan này tuân thủ nghĩa vụ

công bằng của mình, và tuân thủ pháp luật nói chung. Ngoài ra, tòa án quyết định sự có tội hay vô tội của người dân hoặc công ty bị cáo buộc vi phạm pháp luật.

Thông luật được tạo thành từ các nguyên tắc và quy tắc rút ra từ những quyết định của tòa án trong nhiều năm ở Anh và ở Ca-na-đa. Nhiều lĩnh vực quan trọng của luật như luật hợp đồng chỉ có thể tìm thấy trong thông luật. Điều này giải thích lý do tại sao người dân phải thuê luật sư để biết thông luật là gì mặc dù có rất nhiều cuốn sách và đôi khi là các ấn phẩm của chính phủ giải thích cho người dân về quyền của họ. Tỉnh Quebec đối với các vấn đề dân sự họ có một bộ luật dân sự dựa trên nguyên tắc của Pháp, chứ không áp dụng thông luật.

Các tòa án được công khai với người dân và báo chí, ngoại trừ những trường hợp rất hiếm hữu thẩm phán phải ra lệnh đóng cửa tòa án để bảo vệ lợi ích của những đối tượng đặc biệt chẳng hạn như thanh thiếu niên. Các văn kiện của tòa cũng được công khai cho mọi người, và báo chí có thể đăng tải các tuyên bố có trong những văn kiện đó. Điều này giúp công chúng thấy rằng công lý đã được thực hiện công bằng và chính xác.

Các bên tranh chấp có quyền thuê luật sư đại diện cho họ tại tòa án. Trong các vụ án hình sự số tiền chính phủ phải trả cho dịch vụ trợ giúp pháp lý để cung cấp luật sư cho các bị can bị cáo là người có hoàn cảnh khó khăn đặc biệt là khi họ phải đối mặt với nguy cơ phải vào tù nếu bị kết tội.

1.1. Hệ thống Tòa án bang Ontario

Tên của các Tòa án ở mỗi bang có thể khác nhau nhưng hệ thống Tòa án ở các bang thì hầu như giống nhau. Hệ thống Tòa án tỉnh bang gồm hai cấp: toà sơ thẩm bang và Tòa án cấp cao.

Toà sơ thẩm Bang Ontario

Thẩm phán của các toà sơ thẩm bang do chính quyền bang bổ nhiệm. Các toà này xét xử hầu hết các vụ án hình sự và ở một số bang khác toà này có thể xét xử vụ dân sự có giá trị nhỏ. Toà sơ thẩm bang có thể bao gồm cả các toà chuyên biệt như toà gia đình và thanh thiếu niên.

b. Các toà cấp cao của Bang

Thẩm phán của toà cấp cao do chính quyền liên bang bổ nhiệm. Mức lương của các thẩm phán tại toà này do Quốc hội quy định và tuổi nghỉ hưu của thẩm phán theo luật định là 75. Toà cấp cao là cấp xét xử cao nhất ở một bang có thẩm quyền xem xét lại các quyết định của các Tòa án cấp dưới.

Các toà cấp cao được phân chia làm hai loại: xử sơ thẩm và phúc thẩm. Có thể chỉ là một toà hay gọi chung là một toà thượng thẩm có hai toà xử sơ

thẩm và xử phúc thẩm hoặc toà này có thể được lập thành hai toà riêng với tên gọi là Toà thượng thẩm hoặc Toà án của Nữ hoàng và Toà phúc thẩm. Khi xử sơ thẩm, Toà án xét xử các vụ án nghiêm trọng hoặc các vụ án dân sự cần phi quyết định cho ly hôn. Khi xử phúc thẩm, toà sẽ xem xét các kháng cáo đối với các quyết định của toà sơ thẩm.

1.2. Hệ thống toà án liên bang

Theo Hiến pháp năm 1867 thì Quốc hội được quyền thành lập một Toà phúc thẩm chung cho toàn bộ đất nước Canada cũng như các toà chuyên biệt khác khi thấy cần. Toà án tối cao của Canada được thành lập theo quy định này và hiện nay là toà duy nhất có phán quyết sau cùng. Toà án Tối cao liên bang có 09 thẩm phán đại diện cho năm khu vực: ba trong số chín thẩm phán đại diện cho bang Quebec và đây là sự thừa nhận pháp luật Châu Âu lục địa¹⁷.

Toà án tối cao Canada với tư cách là Toà án cao nhất xem xét các kháng cáo đối với các quyết định của các toà phúc thẩm ở tất cả các bang cũng như toà phúc thẩm liên bang. Phán quyết của Toà án tối cao là chung thẩm.

Toà án tối cao thực hiện việc giải thích pháp luật liên quan tới Hiến pháp và những vấn đề phức tạp hoặc gây tranh cãi giữa luật công và luật tư. Chính phủ cũng có thể yêu cầu Toà án tối cao cho ý kiến tư vấn về những vấn đề pháp lý quan trọng. Đôi khi các bên có quyền kháng cáo như trong các vụ án hình sự cụ thể nhưng thường thì các bên đề nghị các thẩm phán của Toà án tối cao cho phép kháng cáo.

Toà sơ thẩm liên bang và Toà án thuê cũng được thành lập theo quy định trên đây của Đạo luật Hiến pháp năm 1867. Thẩm quyền của Toà sơ thẩm liên bang là giải quyết những vấn đề liên quan tới bản quyền và pháp luật hàng hải. Toà án này cũng xem xét các quyết định của các hội đồng hay cơ quan tài phán hành chính do Liên bang chỉ định, chẳng hạn như Hội đồng giải quyết các khiếu nại về nhập cư hoặc hội đồng đặc xá quốc gia. Toà sơ thẩm liên bang có một phân toà xét xử sơ thẩm và một phân toà xét xử phúc thẩm.

2. Vai trò của Toà án trong áp dụng và giải thích pháp luật

Ca-na-đa là một đất nước có hệ thống pháp luật rất phức tạp gồm cả hệ thống thông luật và dân luật, hệ thống luật của các bang và liên bang. Bên cạnh đó Ca-na-đa sử dụng đồng thời 02 ngôn ngữ chính thức là tiếng Anh và tiếng Pháp nên việc xét xử của tòa án cũng tương đối phức tạp vì phải sử dụng cả hai ngôn ngữ. Đặc biệt một phán quyết của tòa án tối cao phải kéo dài tới 6 tháng do phải dịch phán quyết sang tiếng Pháp. Do có hệ thống pháp luật đồ sộ và phức

¹⁷ Nữ chánh án tòa án Tối cao liên bang hiện nay là chánh án giữ vị trí lâu nhất trong lịch sử ngành tư pháp của Canada (13 năm).

tập nên việc giải thích pháp luật được giao cho tòa án, đồng thời tòa án cũng là cơ quan duy nhất có thẩm quyền giải quyết xung đột về thẩm quyền ban hành văn bản giữa tỉnh bang và liên bang.

a) Áp dụng pháp luật

Các Tòa án và mọi thẩm phán trong quá trình áp dụng pháp luật đều có quyền quyết định một quy định của Liên bang và tỉnh Bang không có hiệu lực hoặc vi hiến nếu quy định đó trái nguyên tắc của Hiến pháp Ca-na-đa và Hiến chương về các quyền và tự do. Vì theo hệ thống pháp luật của Ca-na-đa, thì Hiến pháp và Hiến chương tồn tại song song và có giá trị pháp lý cao nhất, quy định một số quyền tự do mà bất kỳ công dân Ca-na-đa đều được hưởng. Do đó, nếu trong quá trình áp dụng pháp luật, Tòa án thấy rằng có quy định của Liên bang và tỉnh bang trái nguyên tắc của Hiến pháp Ca-na-đa và Hiến chương về các quyền và tự do thì tòa án sẽ quyết định văn bản đó không có hiệu lực hoặc vi hiến.

Nguyên tắc tuyên bố phạm vi vi hiến càng hẹp càng tốt, như tuyên bố một điều khoản hoặc 1 câu hoặc 1 đoạn trong văn bản bị tuyên vi hiến hoặc vi phạm quy định của hiến chương.

Nếu Tòa án cấp dưới đã tuyên một quy định là vi hiến thì khi áp dụng để giải quyết vụ việc khác, tùy thuộc vào vụ việc đó có bị kháng cáo không, nếu không có kháng cáo thì tòa án cấp cao hơn công nhận phán quyết của tòa án cấp dưới, còn nếu có kháng cáo về chính nội dung đó thì tòa cấp trên sẽ xem xét lại và quyết định. Trong trường hợp vụ việc tòa cấp dưới đã tuyên vi hiến, nếu các bên không đồng ý thì có thể kháng cáo lên tòa cao hơn cho đến tối cao. Tòa Liên bang sẽ xem xét cả thủ tục và nội dung - chỉ những vụ gây tranh cãi, liên quan đến lợi ích chung của xã hội, nội dung chưa rõ ràng.

b) Giải thích pháp luật

- Tòa án có vai trò hơn cơ quan lập pháp trong việc giải quyết những vấn đề của lập pháp giải thích pháp luật. Vì cơ quan lập pháp ban hành văn bản vì lợi ích cộng đồng, đáp ứng nhu cầu của người dân. Đại biểu Quốc hội có lợi thế nhất trong sự tìm kiếm nhu cầu của người dân. Quốc hội có quyền lấy ý kiến góp ý nhân dân với luật; có khả năng nghiên cứu, hòa giải để cân bằng tốt nhất lợi ích giữa các bên. Còn Tòa án áp dụng văn bản của cơ quan lập pháp liên bang và bang, áp dụng án lệ để giải quyết các vụ việc cụ thể. Nhiệm vụ của thẩm phán là giải quyết các tranh chấp của Nhà nước với cá nhân, cá nhân với cá nhân. Một thẩm phán trong một vụ án chỉ đưa ra 1 quyết định, là quyết định liên quan đến 1 vấn đề hoặc vụ việc căn cứ vào quy định của pháp luật và tình tiết vụ án.

Nguyên tắc hoạt động của thẩm phán: trung lập, không đảng phái. Nhiệm vụ là căn cứ quy định của pháp luật để áp dụng mà không có vật cứ một ý kiến nào đối với quyết định đó (được hay không được).

- Hiến pháp và Hiến chương đã có một số quy định làm thay đổi thẩm quyền giải thích pháp luật của tòa án, theo đó, trao quyền giải thích pháp luật cho Tòa án đã làm thay đổi thể chế chính trị của Ca-na-đa từ Quân chủ nghị viện thành Quân chủ lập hiến. Các thẩm phán cũng phải giải thích các luật và quy định do Quốc hội ban hành. Việc giải thích luật là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Tòa án trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình, nhất là trong quá trình xét xử. Thẩm phán như một người giải thích luật và xây dựng án lệ cho áp dụng sau này và căn cứ vào đó, thẩm phán sẽ tham gia xây dựng pháp luật qua các đề xuất của mình.

- Ca-na-đa áp dụng cả hai hệ thống pháp luật là thông luật (Common Law) và dân luật (Civil Law), do đó, mỗi thẩm phán sẽ có cách giải thích pháp luật khác nhau tùy thuộc vào việc áp dụng hệ thống pháp luật nào cho từng vụ việc.

Cách diễn giải luật như thế nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố, các thẩm phán có thể có cách giải thích khác về một quy định của luật, nhưng không có nguyên tắc tối thiểu khi giải thích.

- Áp dụng phương pháp giải thích pháp luật: giải thích pháp luật phải đặt vào điều kiện, hoàn cảnh, mục đích (điều này khó hơn việc áp dụng trong dân luật) mà không căn cứ vào từ ngữ của luật. Điều đó có nghĩa là việc giải thích các quy định căn cứ vào mục đích mong muốn ban hành luật, điều kiện hoàn cảnh làm phát sinh các quy định của luật để giải thích trong từng hoàn cảnh.

- Nguyên tắc giải thích luật: Khi một thẩm phán đọc 1 từ ngữ của luật thì phải đọc trong cả nội dung của luật, hài hòa trong bố cục của luật, mục đích ban hành luật, hoàn cảnh hình thành luật – lý do. Không xem xét 1 Điều luật riêng mà phải đặt trong tổng thể của cả văn bản và trong mối quan hệ với các văn bản khác.

- Một quy định có thể được diễn giải khác nhau để áp dụng trong nhiều trường hợp khác nhau, điều này phụ thuộc vào các trường hợp cụ thể của Tòa án. Điều này cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tòa án cấp trên nhận được nhiều kháng cáo từ tòa án cấp thấp do sự khác nhau trong giải thích pháp luật.

Ví dụ: Vụ việc liên quan luật môi trường, trong đó có quy định vì yếu tố/chất gây ô nhiễm: mọi yếu tố gây nên hủy hoại môi trường. Luật quy định: Doanh nghiệp thải chất gây ô nhiễm môi trường phải đăng ký với cơ quan quản lý môi trường của vùng. Một công ty xây dựng mở rộng đường, đi qua một ngọn

núi, chia đôi ngọn núi để là đường ở giữa, do đó, phải sử dụng mìn, chất nổ. Khi dùng mìn thì một hòn đá bị bay trúng vào một nhà dân. Công ty này đã bồi thường và báo cáo vụ việc lên một số cơ quan, nhưng không báo cáo Bộ quản lý môi trường. Bộ quản lý môi trường đã khởi kiện vụ này ra Tòa để xác định trong trường hợp này, đá có phải là chất gây ô nhiễm môi trường không. Các thẩm phán giải thích như thế nào: trong hoàn cảnh tối thiểu thì hòn đá có gây ô nhiễm môi trường không? Tòa án cấp thấp giải thích là không. Tòa cao hơn giải thích là có. Tòa phúc thẩm bang: 2/3 thẩm phán đồng ý là chất gây ô nhiễm; 1/3 không đồng ý là chất gây ô nhiễm.

Do vậy, Bộ quản lý Môi trường đã yêu cầu tòa tối cao xem xét vụ việc này và là một trong 38 vụ việc được đưa ra xem xét trong năm nay.

Khi có tranh chấp về thẩm quyền do Tòa án tối cao phán quyết. Tranh chấp về thẩm quyền ban hành quy định về thị trường cổ phiếu và tòa quyết định điều chỉnh về thị trường chứng khoán sẽ do chính quyền bang ban hành vì Hiến pháp không quy định thẩm quyền cho chính quyền liên bang. Tòa án tối cao sẽ có vai trò bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

VII. BAN HÀNH VĂN BẢN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG BANG ONTARIO

1. Cơ cấu tổ chức và quyền hạn của chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương hoạt động theo Luật chính quyền địa phương và luật chính quyền thành phố Toronto. Luật bảo đảm hoạt động của chính quyền địa phương rõ ràng, không có sự can thiệp của chính quyền cấp trên đặc biệt là sau khi có luật địa phương năm 2001. Năng lực quản lý điều hành của chính quyền địa phương đã tăng lên sau khi có luật và các địa phương ngày càng quản lý hiệu quả hơn. Hiến pháp trao cho chính quyền các bang thẩm quyền đối với chính quyền địa phương. Việc tổ chức mô hình chính quyền địa phương do từng bang quyết định và không đồng nhất ở tất cả các bang. Việc nhập và tách các đơn vị hành chính do chính quyền bang quyết định.

Chính quyền địa phương có 2 quyền: (1) Quyền thể nhân (vừa có quyền pháp nhân hay còn gọi là pháp nhân công quyền). Chính quyền địa phương có quyền của pháp nhân như mua sắm tài sản, tuyển dụng lao động, có quyền vay vốn ngân hàng để xây dựng địa phương, đầu tư phát triển hạ tầng và dịch vụ công. (2) Quyền hạn chung như quyền ban hành quy định để điều chỉnh việc quản lý hoặc cấm ai đó không được làm gì.

Nguồn thu ngân sách địa phương và việc phân chia ngân sách giữa các cấp chính quyền được quy định rất cụ thể. Trong văn bản quy định rõ các cấp được quản lý hoạt động nào và được thu những khoản gì. Việc vay nợ của chính quyền địa phương là có giới hạn và nếu có vấn đề về tài chính thì Chính quyền

bang sẽ hỗ trợ. Ngoài ra, nếu chính quyền ở địa phương nào có quá ít nguồn thu thì chính quyền bang sẽ hỗ trợ.

Cơ cấu chính quyền địa phương của Bang Ontario gồm 444 đơn vị hành chính và được chia làm 3 loại gồm chính quyền một cấp, hai cấp và hội đồng dân cư. Hiện tại, ở Bang Ontario có 173 chính quyền địa phương một cấp. Chính quyền địa phương cấp cao và cấp thấp (về vấn đề cụ thể) tồn tại trong cùng một địa phương. Khu vực lãnh thổ phía bắc chưa có hình thức chính quyền mà mới chỉ có hình thức hội đồng dân cư. Chính quyền bang là chính quyền nhà nước thu nhỏ, có sự phân cấp của chính quyền địa phương. Trước đây có tới 800 đơn vị địa phương thuộc bang Ontario (trước năm 1996) nhưng ngày nay chỉ còn 444 đơn vị hành chính. Phân chia cấp chính quyền địa phương theo cấp (tên gọi) cụ thể là: chính quyền 2 cấp (chính quyền vùng và địa hạt); chính quyền 1 cấp (thành phố, thị trấn, thị xã).

Chính quyền địa phương bang Ontario có nơi là một cấp, có nơi bầu trực tiếp luôn chính quyền 2 cấp. Nhưng cấp dưới vẫn phải báo cáo chủ tịch hội đồng vì người này đồng thời quản lý cấp dưới. Địa phương nhỏ có 5 người với địa phương lớn có thể lên đến 45 người. Hội đồng địa phương do người dân bầu và chỉ bầu cử bổ sung khi có ghế trống và chỉ có dân mới có quyền bãi nhiệm còn cấp trên cũng không có quyền bãi nhiệm.

Tất cả các cấp chính quyền địa phương đều được bầu đồng thời vào cùng một thời điểm vào tuần thứ 4 của tháng 10 và có nhiệm kỳ là 4 năm. Công dân từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử. Việc bầu cử rất linh hoạt, người dân có thể bầu bằng hình thức trực tiếp bỏ phiếu hoặc gửi thư, điện thoại, qua hệ thống thư điện tử.

Việc hình thành chính quyền một cấp là do chính quyền cấp trên luôn muốn gọn đầu mối để quản lý để hình thành chính quyền một cấp. Ưu điểm của mô hình chính quyền một cấp giúp quản lý kinh tế cao hơn nhưng về mặt chính trị thì chưa thực sự tốt vì thiếu tiếng nói đại diện.

Đối với các đơn vị hành chính mà không có chính quyền địa phương mà chỉ thành lập hội đồng (đơn vị hành chính tự quản) thì quản lý thông qua ban quản lý địa phương do đại diện địa phương bầu và do chính quyền bang chỉ định. Do Ca-na-đa là đất nước rộng lớn, mật độ dân cư ở một số nơi rất thấp không đủ để thành lập đơn vị hành chính một cấp hoặc hai cấp nên phải thành lập đơn vị hành chính tự quản. Đơn vị hành chính tự quản có thẩm quyền quản lý một số vấn đề nhất định như giáo dục, giao thông và nếu cần thiết thì lấy ý kiến bộ quản lý chuyên ngành về lĩnh vực đó để thành lập hội đồng. Mặc dù có quy chế của hội đồng nhưng thẩm quyền rất hạn chế về phạm vi và lĩnh vực, người dân của khu vực này phải thực hiện quy định của bang.

2. Thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương

Hiến pháp quy định thẩm quyền lập pháp cho chính quyền liên bang và các bang nhưng không giao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm cho chính quyền địa phương. Đến năm 2001, khi Luật địa phương được ban hành mới quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương. Ngoài ra, còn có khoảng 100 luật áp dụng cho các khu vực hành chính khác nhau của địa phương. Năm 2006, Bang Ontario ban hành Luật thành phố Toronto chỉ áp dụng riêng cho thành phố này. Luật của chính quyền địa phương không cho phép thu thuế nhưng Luật thành phố Toronto cho phép chính quyền có thẩm quyền thu thuế. Do Toronto là thành phố lớn nhất nước, có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh nhất nên có quyền ban hành văn bản quy định về thuế mà các thành phố khác không có thẩm quyền này.

Chính quyền địa phương có thể ban hành văn bản về quản lý địa phương, môi trường, một số dịch vụ như vui chơi giải trí, quản lý đất đai. Ngoài ra, giữa các địa phương có thể phối hợp để thực hiện một số hoạt động như thành lập lực lượng cảnh sát chung của khu vực hoặc phối hợp với chính quyền tỉnh bang để thực hiện các chính sách, quy định về vấn đề nhà ở.

Hoạt động của chính quyền địa phương phải tuân thủ các quy tắc nhất định. Tuy nhiên, để bảo đảm nguyên tắc minh bạch hóa thì chính quyền phải công khai thông tin về nhà đất, chuyển nhượng quyền. Chính quyền địa phương được quyền ban hành văn bản nhưng không được trái quy định của chính quyền bang và liên bang. Luật quy định rõ khi nào văn bản của chính quyền địa phương trái với luật của chính quyền bang và chính quyền liên bang. Một quy định của chính quyền địa phương sẽ bị coi là không hợp lệ khi có phán quyết của tòa án.

Khi chính quyền ban hành văn bản thì phải tuân thủ các hướng dẫn cụ thể. Chính quyền địa phương có quyền ban hành văn bản áp dụng chung cho chính quyền địa phương như ban hành quỹ dự trữ tài chính để sử dụng trong các trường hợp cần thiết. Chính quyền địa phương có thể ban hành các quy định liên quan đến việc bảo đảm phúc lợi xã hội. Ví dụ về giáo dục chính quyền bang chịu trách nhiệm thống nhất về giáo dục nhưng địa phương được quyền thuê tuyển giáo viên, xây dựng trường học, xác định thời gian học do chính quyền cơ sở xây dựng văn bản và thực hiện.

Chính quyền địa phương không có phân cấp về thẩm quyền và ủy quyền ban hành văn bản. Chính quyền 2 cấp thì sẽ ủy quyền ban hành văn bản theo lĩnh vực. Có 11 lĩnh vực đã liệt kê và phân chia cụ thể cho các cấp chính quyền ban hành. Phân chia thẩm quyền được quy định rất rõ ràng tuy nhiên cũng có sự

giao thoa về thẩm quyền nhưng được phân định cụ thể. Việc ban hành được quy định chặt chẽ. Quy trình được thực hiện theo quy định của văn bản dưới luật. Việc phân định thẩm quyền được quy định trong luật, nếu có vấn đề trùng nhau thì chính quyền 2 cấp phải hợp với nhau và chỉ được chấp nhận nếu được sự đồng ý tuyệt đối của cả 2 cấp. Hoặc có thể bỏ phiếu để quyết định vấn đề nào thuộc thẩm quyền của cấp trên, vấn đề nào thuộc thẩm quyền của cấp dưới. Nếu không đồng ý với quyết định đó thì có thể kiện ra tòa nhưng rất ít có tranh chấp về thẩm quyền giữa 2 cấp và rất ít khiếu kiện ra tòa.

Ủy quyền phân cấp ban hành văn bản được quy định ngay trong luật của bang. Luật quy định rõ vấn đề được phân cấp cho chính quyền thành phố, vùng, khu vực hoặc thị trấn, thị xã. Việc phân cấp ban hành có thể theo thủ tục bỏ phiếu. Trước khi muốn thay đổi chính sách, pháp luật thì cần phải tham vấn.

Quy trình ban hành văn bản của chính quyền địa phương bao gồm nghiên cứu chính sách, báo cáo hội đồng và ban hành văn bản (không có sự khác biệt giữa 2 cấp của chính quyền 1 cấp và 2 cấp về quy trình ban hành văn bản). Hội đồng địa phương trước khi thông qua văn bản cũng phải tham vấn ý kiến, nếu không nhất trí thì sẽ không thông qua văn bản.

Khi chính quyền địa phương xây dựng chính sách thì phải trao đổi, thống nhất và đưa vào bản ghi nhớ và cứ 3 năm một lần sẽ tổng kết và tiến hành tham vấn lại. Khi chính quyền bang xây dựng chính sách mới sẽ tham vấn địa phương và sẽ họp với thường trực chính quyền địa phương để thống nhất về nội dung tham vấn (chủ yếu liên quan đến vấn đề tài chính và ngân sách)¹⁸.

VIII. SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ VÀO QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT

1. Hội luật gia Ontario

Hội luật gia là một tổ chức độc lập, giúp đỡ pháp lý cho người dân ở Ontario nhằm cải thiện cơ hội tiếp cận của người dân. Tổ chức này hoạt động tương đối độc lập.

Hội luật gia là tổ chức phi lợi nhuận thành lập theo quy định của luật. Ba thành viên hội đồng quản lý do Bộ tổng trưởng lý bổ nhiệm. Mặc dù do cơ quan nhà nước bổ nhiệm nhưng hoạt động của Hiệp hội hoàn toàn độc lập.

Nhiệm vụ của Hội là cung cấp tiền và tài trợ cho cộng đồng địa phương nâng cao hiểu biết pháp luật cho người dân. Giúp luật sư cải thiện hoạt động cung cấp dịch vụ.

¹⁸ Đối với các vấn đề địa phương ban hành chính sách thì có đặc thù riêng như Toronto thì sẽ có hiệp hội đại diện cho chính quyền địa phương để thương lượng với chính quyền bang mặc dù có tới 95% địa phương đồng ý nhưng Toronto chưa nhất trí thì vẫn phải tham vấn.

Kinh phí của hội để chi cho các hoạt động: 75% ngân sách dùng cho hoạt động tư pháp và hỗ trợ tư pháp. Từ năm 1974 đến nay, Hội được tài trợ 500 triệu đô la cho hoạt động này. Tài trợ cho các tổ chức cộng đồng. Từ năm 1974 đến nay đã tài trợ 160 triệu đô cho các tổ chức hỗ trợ khác.

Đối tượng trợ giúp của Hội là bảo đảm tất cả người dân Ontario có điều kiện tiếp cận hệ thống tư pháp. Các nhóm đối tượng được giúp đỡ gồm:

- Thanh thiếu nước (giáo dục pháp luật cho thanh thiếu niên không phân biệt chủng tộc, màu da, quyền tự do dân chủ);
- Người mới nhập cư (khi mới đến việc sinh sống và lập nghiệp khó khăn nên phải hướng dẫn họ thủ tục nhập cư, tư vấn về nhà ở).
- Thổ dân, người dân tộc thiểu số.
- Những người bị bạo lực gia đình (giáo dục pháp luật và cung cấp thông tin pháp luật để các nạn nhân hiểu các quyền dân sự. Trước khi nhờ luật sư giúp đỡ, các nạn nhân phải hiểu chung về luật pháp, dịch vụ giúp đỡ pháp luật miễn phí).
- Nhóm luật sư hình sự hỗ trợ miễn phí cho các bị can, bị cáo bị oan sai. Tài trợ cho các chương trình thí điểm nâng cao chất lượng dịch vụ tư vấn.

Hội luật gia của các tỉnh bang của Ca-na-đa đều có trừ Quebec. Quy mô hoạt động không lớn nhưng là nhà tài trợ chính cho ủy ban pháp luật và Liên đoàn luật sư Ontario. Hội luật gia của Ca-na-đa và Liên đoàn luật sư đang phối hợp xây dựng dự án cải cách hệ thống tư pháp. Hội là tổ chức duy nhất tài trợ cho các hoạt động nghiên cứu và cải cách hệ thống pháp luật.

2. Ủy ban pháp luật ontario

Ủy ban về cải cách pháp luật Ontaria được thành lập năm 1964, là tổ chức độc lập, nhân viên cố định, kinh phí thường xuyên. Ủy ban này do Chính phủ thành lập trên cơ sở luật để thực hiện cải cách pháp luật (Chính quyền liên bang cũng có ủy ban này).

Nhiệm vụ chính của Ủy ban là hài hòa hóa pháp luật. Ủy ban này giải thể năm 1992. Năm 2006 thì thành lập Ủy ban mới về cải cách pháp luật gồm Tổng trưởng lý và một số thành viên cũ của Ủy ban cải cách pháp luật. Có 4 tổ chức tài trợ cho Hội là Bộ tổng trưởng lý, Hiệp hội luật gia, Liên đoàn luật sư và trường đại học (tài trợ bằng hiện vật và tài chính). Bộ tổng trưởng lý cử người xuống hỗ trợ Hội 01 năm, ngoài ra còn hỗ trợ trụ sở, phương tiện làm việc. Mỗi năm ủy ban pháp luật được tài trợ 1 triệu đô la Ca-na-đa.

Tổ chức của Ủy ban: ban giám đốc, các nhóm giúp việc là thành viên chuyên trách, đại diện các trường luật. Có 2 nhóm tư vấn: nhóm bao gồm đại diện tất cả các trường luật của Ontario và nhóm được thành lập để tổ chức tất cả các vấn đề của cộng đồng. Hoạt động chủ yếu của Ủy ban là nghiên cứu các đề án, dự án để đưa ra các khuyến nghị. Ủy ban chấp nhận tất cả các đề xuất của người dân nhưng sẽ chọn lọc các đề án, dự án để nghiên cứu. Ủy ban có thể nghiên cứu các Đề án thay đổi quy định trong luật và văn bản dưới luật liên quan đến cải cách pháp luật (có thể cả luật hoặc một vài điều khoản); Nghiên cứu các đề án về những tác động của luật đối với xã hội.

Nhiệm vụ của ủy ban: (1) Nghiên cứu luật pháp, chính sách ở bang ontario; (2) Nghiên cứu cách thức làm đơn giản hóa hệ thống pháp luật; (3) ứng dụng công nghệ thông tin để tăng sự tiếp cận pháp luật của người dân; (4) góp ý dự thảo văn bản; (5) cải cách quan hệ giữa ủy ban và cộng đồng; (6) đưa ra khuyến nghị giúp cải cách tiếp cận tư pháp. Hiệp hội hoạt động vô tư, khách quan, không vì lợi ích của bên nào.

Trước đây Ủy ban pháp luật do Chính phủ thành lập và cấp kinh phí nên có chương trình kế hoạch nghiên cứu cụ thể (ưu điểm là thuận lợi trong việc quản lý, điều hành, xin kinh phí hàng năm để nghiên cứu). Tuy nhiên, nhưng trên thực tế, các đề án của Ủy ban thiếu tính khả thi, chất lượng nghiên cứu không cao vì đã có sự hỗ trợ của Chính phủ. Khi là tổ chức phi chính phủ, hoạt động độc lập thì kết quả nghiên cứu của Ủy ban có giá trị thực tiễn hơn, vì người dân và cộng đồng hơn.

3. Hội luật gia Ca-na-đa

3.1. Cơ cấu tổ chức của Hội

Hội được thành lập năm 1896, là tổ chức tự nguyện của những người hành nghề luật (luật sư, những người làm công tác pháp luật) nhưng không bắt buộc phải tham gia. Hội luật gia khác Liên đoàn luật sư (là cơ quan quản lý hoạt động nghề nghiệp của các luật sư), bảo đảm điều kiện hành nghề, đạo đức nghề nghiệp của luật sư.

Cơ cấu tổ chức của hiệp hội có cả ở cấp liên bang và tỉnh bang. Hội không được chính phủ hỗ trợ mà hoạt động hoàn toàn dựa trên khoản đóng góp của hội viên chiếm khoảng 70% ngân sách của hội (từ việc thu phí thường niên của thành viên 600 đô la Ca-na-đa/năm). 30% ngân sách còn lại được lấy từ nguồn thu từ hoạt động liên kết với các đối tác (6 công ty cung cấp dịch vụ bảo hiểm) và hoạt động tư vấn đào tạo.

Hội có 32 chi hội chuyên môn đảm nhận các lĩnh vực (hình sự, hàng hải...). Khi chia thành các chi hội thì những người có chuyên môn sâu sẽ đóng góp cho hoạt động của Hội trên cơ sở tự nguyện của hội viên.

Hội có 38.000 hội viên trong đó trên 50% là luật sư. Ngoài Hội luật gia còn có các hội chuyên ngành hẹp thu hút nhiều luật sư tham gia do đó cũng hạn chế việc gia tăng số lượng thành viên của Hội. Có 34 công ty luật tại Ca-na-đa có 100 luật sư trở lên, trong đó có 20/34 công ty luật có 100% thành viên luật sư là hội viên của Hội.

Hội đồng điều hành có 244 người (một năm họp 2 kỳ vào giữa đông và giữa hè). Tất cả các chi nhánh thuộc tỉnh bang sẽ có thành viên trong hội đồng điều hành. Tỉnh bang lớn nhất sẽ có 12 người trong hội đồng điều hành. Nếu tỉnh bang có 70 hội viên thì sẽ có 2 thành viên trong hội đồng. Đại diện 32 chi hội chuyên ngành mỗi chi hội 01 người. Ban giám đốc gồm 22 người, phần lớn là chủ tịch chi nhánh của Hội. Ban quản lý gồm chủ tịch, giám đốc điều hành. Ban giám đốc họp một năm 4 lần. Ban điều hành ban giám đốc họp 10 lần/năm. Trong đó có 6/10 cuộc họp là bằng hình thức trực tuyến.

3.2. Tham gia của Hội vào quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo luật

Quan hệ giữa hội và chính phủ, tòa án tối cao rất chặt chẽ. Hội có ủy ban liên lạc với tòa án tối cao. Hội đóng góp cho hoạt động của tòa án hiệu quả hơn (về thủ tục tố tụng, đào tạo). Hội đại diện cho tiếng nói của giới luật và bảo vệ chính sách của xã hội để chính sách phát huy hiệu quả cao nhất.

Hội tư vấn cho Chính phủ trên cơ sở quan điểm trung lập, khách quan, không phụ thuộc đảng phái nào. Hội có mối quan hệ rất chặt chẽ với Bộ Tư pháp. Hội thường họp với Bộ Tư pháp để tư vấn ý kiến khi có dự luật mới và thường các cuộc họp tổ chức không công khai. Hội tổ chức gặp gỡ các cán bộ soạn thảo của Bộ tư pháp để đóng góp ý kiến cho các dự luật cả vấn đề chuyên môn và kỹ thuật lập pháp. Ngoài ra, Hội thường xuyên tổ chức các cuộc họp với các bộ, ngành để góp ý kiến đề xuất chính sách và việc thực thi pháp luật của các bộ. Hội thường góp ý trực tiếp các dự luật trình Quốc hội bằng văn bản. Các ủy ban của quốc hội sẽ mời đại diện của hội tham gia và trình bày nội dung góp ý vào dự thảo luật.

Trong giai đoạn hình thành chính sách thì góp ý của Hội là không công khai. Khi dự thảo được đăng tải để lấy ý kiến của công chúng thì Hội góp ý công khai. Hội có thể góp ý về việc có cần thiết phải ban hành chính sách không. Kỹ thuật lập pháp, chất lượng dự thảo đã thể hiện đúng nội dung của chính sách chưa.

4. Hội nghị luật pháp thống nhất - hài hòa pháp luật của Ca-na-đa

4.1. Cơ cấu tổ chức

Tổ chức này thành lập từ năm 1918. Ý tưởng này xuất phát từ Mỹ nhằm hài hòa hóa pháp luật và Ca-na-đa đã nghiên cứu thành lập một tổ chức tương tự như ở Mỹ. Từ năm 1918, Hội nghị họp mỗi năm một lần tại một tỉnh khác nhau (mỗi năm sẽ có một địa phương đăng cai tổ chức và tài trợ chi phí cho hội nghị). Tổ chức này gồm các học giả, các luật sư, các nhà khoa học. Tổ chức này hoạt động hoàn toàn độc lập với chính phủ. Tổ chức chia làm 2 mảng hình sự và dân sự hoạt động độc lập và có mục tiêu hoạt động riêng.

Chính quyền liên bang cấp khoảng 50.000 USD/năm, chính quyền các tỉnh bang đóng góp tùy tâm khoảng dưới 10.000 USD/năm. Các hoạt động khác như tiền điện thoại, chi phí hành chính khác do chính phủ chi trả. Việc tổ chức hội nghị thường niên mất khoảng 15.000 USD. Hội chỉ có 2 cán bộ làm bán chuyên trách. Để xây dựng đề án, chi phí cho trường nhóm và các thành viên là 5000 USD cho đến khi luật mẫu xây dựng xong không cần biết thời gian bao lâu. Nguồn này chỉ mang tính chất động viên hơn là chi phí cho việc soạn thảo. Thách thức của hội: khó khăn về kinh phí và nguồn nhân lực.

4.2. Sự tham gia của Hội nghị vào quá trình ban hành và thực thi pháp luật

Nhiệm vụ của tổ chức lập pháp là khuyến nghị việc sửa đổi pháp luật về hình sự đối với chính quyền liên bang; xây dựng các luật mẫu về dân sự và khuyến nghị chính quyền tỉnh bang thông qua và áp dụng.

Trong nhánh dân sự, mỗi chính quyền đều cử đại diện tham gia tổ chức này. Thành viên của đoàn đại biểu của tỉnh bang có thể là quan chức chính phủ, tòa án, có thể là thành viên ủy ban cải cách pháp luật, đại diện Hiệp hội luật gia, Liên đoàn luật sư, các học giả. Mỗi năm hội nghị tổ chức 01 lần. Trong phiên họp thường niên, các thành viên sẽ xem xét và thông qua các luật mẫu và thảo luận các đề án sẽ thực hiện trong tương lai. Trong thời gian 01 năm mặc dù không họp nhưng các thành viên vẫn hợp tác với nhau để xây dựng các luật mẫu về dân sự. Khi quyết định xây dựng luật mẫu về dân sự thì Hội nghị luật pháp thống nhất sẽ tìm kiếm các tình nguyện viên tham gia (thường là những người tham gia hội nghị thống nhất là thành viên của các đoàn đại biểu của các tỉnh bang của Ca-na-đa). Sở dĩ phải tìm kiếm đại diện tất cả các tỉnh bang vì luật mẫu xây dựng và áp dụng cho các tỉnh bang.

Thời gian xây dựng luật mẫu mất khoảng 3 năm. Luật mới có thể dựa trên các quy định sẵn có hoặc xây dựng mới hoàn toàn. Việc xây dựng dự thảo mẫu phải bảo đảm tính phù hợp và hiện đại. Hầu hết các chính quyền không có đủ nguồn lực để xây dựng văn bản nên Hội nghị thống nhất pháp luật có nhiệm vụ xây dựng luật mẫu để các địa phương có thể áp dụng. Khi các dự luật được xây dựng xong thường chính phủ rất ủng hộ vì các nội dung của luật thể hiện quan

điểm chung của tất cả các tỉnh bang nên khả năng thông qua luật rất cao. Hội còn xây dựng các luật mẫu như:

- Xây dựng luật về việc hài hòa hóa việc triệu tập đương sự tới tòa án. Mục đích của luật này là cải cách quy trình theo hướng hiện đại, ví dụ như nhân chứng không cần phải đến tòa mà có thể khai báo qua điện thoại hoặc internet.

- Hài hòa hóa quy định về việc thực hiện 2 công ước về việc thực hiện phán quyết trọng tài để thống nhất với luật năm 2006.

- Xây dựng luật thống nhất quy định về di chúc; luật về xu hướng thương mại chung; luật thống nhất về các số liệu thống kê quan trọng.

- Hài hòa hóa các quy định của pháp luật quốc tế trong hệ thống pháp luật của Ca-na-đa. Để thực thi các công ước quốc tế thì Hội nghị có trách nhiệm xây dựng các nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Ca-na-đa để thực thi các cam kết quốc tế.

- Thực hiện hài hòa hóa pháp luật để thực hiện công ước la hay về tổng đạt quyết định của tòa án. Ca-na-đa tham gia công ước năm 1989 nhưng liên bang và các bang có quy định khác nhau về việc tổng đạt giấy tờ tòa án. Nhiệm vụ của Hội nghị là xây dựng một quy định mẫu đối với liên bang và các bang trong việc tổng đạt giấy tờ của tòa án để áp dụng chung bảo đảm tính thống nhất trong hoạt động này và bảo đảm cam kết của Ca-na-đa khi tham gia công ước.

Ý tưởng xây dựng đề án xuất phát từ rất nhiều nguồn: từ cuộc họp giữa các thứ trưởng của các tỉnh bang; từ các chuyên gia, nhà khoa học; từ Hội nghị đoàn đại biểu các tỉnh bang. Văn bản do Hội nghị pháp luật thống nhất xây dựng chỉ có tính chất khuyến nghị nhưng rất nhiều tỉnh bang áp dụng. Có rất nhiều lý do để các tỉnh bang tin tưởng vào việc áp dụng các quy định mẫu: các quy định được xây dựng công phu, có sự nghiên cứu so sánh và xây dựng một khung mẫu chung thống nhất có thể áp dụng cho cấp tỉnh bang và quy định mẫu này cũng bảo đảm phù hợp với các quy định của quốc gia.

Cách xây dựng luật mẫu để tiết kiệm chi phí và nguồn lực: lấy một luật tốt nhất của một bang nào đó, sau đó mời đại biểu các bang đến đóng góp ý kiến dự thảo mẫu nên không tốn quá nhiều kinh phí. Mang dự thảo đến hội nghị của hiệp hội nào đó để tham vấn ý kiến.

Mối quan hệ giữa hội nghị với Bộ Tư pháp rất chặt chẽ. Ý tưởng soạn thảo đến từ các hiệp hội, sau khi Chính phủ thống nhất về chính sách thì cán bộ soạn thảo của Bộ Tư pháp sẽ đến hội nghị để giúp đỡ việc soạn thảo.

IX. THI HÀNH PHÁP LUẬT VÀ GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT

1. Thực thi pháp luật

Thi hành luật là sử dụng biện pháp để thi hành quy định của luật. Việc kiểm soát thi hành được quy định trong luật hoặc văn bản dưới luật¹⁹. Các đối tượng áp dụng của luật phải tuân thủ quy định của luật. Số lượng người thực thi chính sách, pháp luật đông gấp 10 lần số người xây dựng chính sách, pháp luật. Nhánh hành pháp chịu trách nhiệm thực thi và giám sát việc thực hiện luật. Việc tham gia giám sát thi hành luật phụ thuộc vào mục đích giám sát, thi hành luật. Ngay từ khi xây dựng chính sách thì bộ bảo trợ dự án luật đã phải xây dựng cơ chế giám sát việc thực thi chính sách để khi luật được ban hành có thể giám sát được hoạt động này ngay. Khi xây dựng chính sách, các cơ quan xây dựng và phê duyệt chính sách đã phải đặt ngay câu hỏi cơ quan nào giám sát và giám sát như thế nào đối với luật khi được ban hành. Nếu khi xây dựng chính sách mà yêu cầu phải lập cơ quan mới để thi hành pháp luật thì bộ phận soạn thảo sẽ soạn ngay văn bản quy định về hoạt động của cơ quan này về ngân sách, tổ chức, bộ máy để triển khai việc thực thi luật khi luật đó có hiệu lực.

Đối với luật mà chính phủ chịu trách nhiệm thi hành thì Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm xây dựng các quy định cho việc thi hành. Trong trường hợp việc thực thi pháp luật mà dẫn đến khiếu kiện của người dân thì tòa án sẽ là cơ quan có thẩm quyền tài phán. Bộ được giao thực hiện luật sẽ thực hiện việc thi hành luật. Hoặc có thể ký hợp đồng với các cơ quan, tổ chức để thực hiện chương trình thực thi pháp luật. Tổ chức thực hiện các biện pháp để thi hành luật. Bộ có trách nhiệm xem xét chính sách đã đi vào cuộc sống chưa, nếu chưa thì tại sao, đồng thời phải dự liệu các biện pháp bảo đảm thi hành luật. Bộ cũng có trách nhiệm rà soát và đánh giá việc thi hành luật sau 5 năm. Đặt ra các tiêu chí thu thập thông tin để đánh giá việc thực thi chính sách, pháp luật có hiệu quả hay không. Ví dụ tác động đến kinh tế của chính sách thì bộ ngân khố sẽ đưa ra các tiêu chí để xác định việc thực thi chính sách.

Ngoài chính phủ đưa ra các phương pháp để thi hành pháp luật thì các cơ quan, tổ chức khác có thể đưa ra các biện pháp như khuyến khích, tuyên truyền giáo dục pháp luật để bảo đảm việc thực thi luật.

Tòa án sẽ căn cứ hạn chế về thẩm quyền của các cơ quan để quyết định các cơ quan này có thực thi đúng quy định của pháp luật hay không. Các nguyên tắc cho việc thực thi pháp luật được quy định trong hiến pháp. Nếu chính phủ sử dụng các biện pháp thi hành không đúng với các nguyên tắc của Hiến pháp thì tòa án có quyền yêu cầu chính phủ thực hiện đúng nguyên tắc. Cơ quan tài phán hành chính có quyền giám sát và phán quyết các quy định mà Chính phủ đưa ra.

Nếu người dân không đồng ý với chính sách của chính phủ thì có thể thông qua Ủy ban bảo vệ quyền lợi của dân chúng kiến nghị với Quốc hội.

¹⁹ Ví dụ để thực thi luật trợ giúp pháp lý thì Bộ tổng chương lý phải ban hành rất nhiều văn bản để thi hành luật này.

Trong quá trình xây dựng chính sách thì cơ quan xây dựng chính sách phải đưa ra các biện pháp thi hành luật và phải tiến hành tham vấn. Nếu Ủy ban bảo vệ quyền lợi của người dân có kiến nghị thay đổi thì Chính phủ phải thay đổi vì cơ quan này đại diện và bảo vệ người dân về việc thực thi chính sách của chính phủ. Cơ chế đối trọng trong việc thực thi pháp luật còn thông qua việc truyền thông và thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Việc thực thi pháp luật không có cơ quan đầu mối quản lý chung. Việc thực thi pháp luật đã được quy định rõ trong luật và giao thẩm quyền cho từng bộ, kể cả vấn đề tài chính nên các bộ có trách nhiệm trực tiếp báo cáo Văn phòng chính phủ. Hội đồng ngân khố của Chính phủ thu thập các báo cáo về thực thi pháp luật của các bộ ngành và yêu cầu các bộ, ngành đến giải trình (do không có đầu mối quản lý việc thực thi pháp luật).

2. Giám sát pháp luật

Do luật liên quan đến từng vấn đề, nội dung rất phức tạp, đa dạng nên không thể xây dựng mô hình giám sát chung áp dụng cho hoạt động giám sát thực thi tất cả các luật mà tùy thuộc vào từng luật cụ thể.

Chính phủ với tư cách là người xây dựng chính sách sẽ giám sát thực thi pháp luật để kiểm chứng việc thực thi chính sách và hướng tới việc hoàn thiện quy định của chính sách, tạo ra ý tưởng để xây dựng chính sách mới.

Cơ chế kiểm soát còn thông qua Luật bí mật thông tin. Theo quy định của Luật này thì bất kỳ người dân nào cũng có quyền yêu cầu Chính phủ, các cơ quan công khai thông tin. Về nguyên tắc thì tất cả các thông tin pháp luật đều phải công khai trừ trường hợp luật quy định một số loại thông tin không được phép công khai.

Cơ quan lập pháp không đóng vai trò trực tiếp trong việc giám sát việc thi hành luật vì cơ quan lập pháp chỉ xây dựng pháp luật còn việc thực hiện các biện pháp và giám sát việc thực hiện quy định thuộc nhánh hành pháp. Tuy nhiên, Quốc hội có các thiết chế mang tính độc lập giám sát hoạt động thi hành pháp luật. Nếu phát sinh vấn đề mới thì quốc hội có thể thành lập các ủy ban lâm thời để xem xét. Các cơ quan chuyên môn của Quốc hội sẽ xem xét các vấn đề liên quan (như giáo dục, giao thông...) và có quyền yêu cầu các cơ quan tương ứng của Chính phủ sang giải trình. Quốc hội cũng có thể thông qua cơ quan báo chí gây sức ép và áp lực cho các cơ quan thực thi pháp luật và nếu không giải quyết được thì Quốc hội sẽ yêu cầu Chính phủ sang chất vấn.

Các điều khoản được ủy quyền có thể được quy định có hiệu lực khi có văn bản quy định chi tiết. Điều đáng chú ý là Quốc hội liên bang đã thành lập một Ủy ban liên hiệp 2 viện để thực hiện giám sát công tác soạn thảo, ban hành các văn bản quy định chi tiết luật, bảo đảm việc ban hành các quy định chi tiết

đúng thời hạn, đúng tinh thần của luật. Ủy ban này có quyền yêu cầu Chính phủ chuyển dự thảo văn bản quy định chi tiết đến để xem xét, cho ý kiến.

PHẦN III. MỘT SỐ NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ

I. VỀ CÔNG TÁC TỔ CHỨC

Nhìn chung, công tác tổ chức Đoàn làm việc tại Ca-na-đa được thực hiện theo đúng lịch trình, kế hoạch như đã dự kiến: về thời gian làm việc, sắp xếp, bố trí nội dung làm việc cho Đoàn cụ thể, rõ ràng và đón tiếp rất chu đáo. Chuyên khảo sát rõ ràng về nội dung và mục tiêu tìm hiểu rõ tổng quan về quy trình xây dựng và thi hành pháp luật ở Ca-na-đa, phục vụ cho việc nghiên cứu, hoàn thiện luật ban hành văn bản ở Việt Nam.

Chuyên khảo sát đã thành công tốt đẹp kể cả về mặt nội dung và việc gắn kết hoạt động của dự án với việc hỗ trợ lập pháp quốc gia. Mặc dù là một trong những hoạt động đầu tiên của dự án từ khi dự án mới được triển khai nhưng hoạt động này cũng thể hiện những cố gắng và nỗ lực của CBA trong việc hỗ trợ cho các hoạt động của dự án. Đoàn cũng đánh giá cao về kết quả của dự án phù hợp với mục tiêu của dự án là hỗ trợ lập pháp quốc gia và rất thiết thực trong việc xây dựng luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thành phần đoàn khảo sát hợp lý, có sự tham gia của thành viên ban soạn thảo, tổ biên tập, những người trực tiếp tham gia cho việc soạn thảo luật ban hành văn bản, có sự tham gia của cơ quan thẩm định, thẩm tra văn bản. Những người tham gia đoàn khảo sát là những người hoạt động thực tiễn, nắm chắc quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam và cũng được tìm hiểu về quy trình của các quốc gia khác nên có sự nghiên cứu, so sánh. Việc đặt câu hỏi trong quá trình khảo sát cũng đúng định hướng, mục tiêu của đoàn, giúp đoàn khai thác triệt để các thông tin do phía bạn cung cấp.

Tuy nhiên, do thời gian khảo sát ngắn lại tìm hiểu về nhiều nội dung liên quan đến quy trình soạn thảo văn bản của cả cấp liên bang và cấp tỉnh bang cũng như quy trình soạn thảo của địa phương nên còn nhiều nội dung mà đoàn muốn tìm hiểu sâu thêm nhưng chưa có thời gian và điều kiện để tìm hiểu. Những vấn đề cụ thể liên quan đến quy trình như kỹ năng phân tích chính sách và soạn thảo văn bản, cơ chế thực thi pháp luật, đoàn khảo sát thứ hai sẽ tìm hiểu sâu hơn. Việc sắp xếp thời gian của đoàn cũng rất hợp lý, đoàn được tìm hiểu về quy trình từ cấp tỉnh bang đến liên bang, tìm hiểu về cơ cấu tổ chức và hoạt động của tất cả các cơ quan có vai trò quan trọng trong quy trình lập pháp. Những người cung cấp thông tin cho đoàn là những người làm công tác thực tiễn, nắm chắc quy trình, trình bày nội dung cụ thể, rõ ràng, có ví dụ minh họa cụ thể, có sơ đồ và số liệu minh họa.

Tuy nhiên, do việc tổ chức chuyển khảo sát hơi gấp nên tài liệu chuyển đến các thành viên chậm, không có thời gian để tìm hiểu trước. Do đó, cần rút kinh nghiệm gửi tài liệu cho các thành viên trước một tuần để có thể nghiên cứu và đặt câu hỏi phù hợp với nội dung khảo sát.

PHẦN III. ĐÁNH GIÁ CHUNG VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

I. NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ

Là một nước từng là thuộc địa của Anh giành được độc lập ngày 1 tháng 7 năm 1867, hệ thống chính trị của Ca-na-đa được tổ chức theo mô hình của Anh theo chế độ quân chủ lập hiến; đứng đầu Nhà nước là một vị Toàn quyền đại diện cho Nữ Hoàng Anh. Bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập theo chế độ đại nghị; hoạt động theo nguyên tắc pháp quyền. Đoàn đặc biệt ấn tượng với hệ thống pháp luật của Ca-na-đa, một quốc gia có cả hệ thống dân luật và thông luật việc hài hòa hóa pháp luật của một quốc gia đa sắc tộc và văn hóa như Ca-na-đa là vô cùng khó khăn. Đặc biệt là việc sử dụng song song 2 ngôn ngữ chính thức là tiếng anh trong tất cả các hoạt động và văn bản của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp làm cho hệ thống pháp luật trở nên cực kỳ phức tạp nhưng Ca-na-đa đã có những cách thức xử lý vô cùng linh hoạt và hiệu quả.

1. Về quy trình xây dựng chính sách

Điều làm đoàn ấn tượng nhất là quy trình phân tích chính sách và soạn thảo văn bản chuyên nghiệp và chuyên môn hóa rất cao. Quy trình xây dựng chính sách rõ ràng, tập trung, minh bạch và linh hoạt, có sự phối hợp chặt chẽ. Những nội dung về ủy quyền lập pháp phù hợp với những trăn trở của Chính phủ về ủy quyền lập pháp ở Việt Nam. Việc xây dựng một đội ngũ soạn thảo văn bản chuyên nghiệp và chuyên môn hóa cao giúp Ca-na-đa kiểm soát được việc xây dựng và thực thi chính sách pháp luật. Việc tập trung đầu mối vào Bộ Tư pháp làm cho hoạt động soạn thảo văn bản linh hoạt, nhịp nhàng và hiệu quả hơn, đặc biệt là việc hợp nhất văn bản rất nhanh chỉ mất 02 ngày.

- Quy trình xây dựng chính sách và xây dựng, ban hành luật được phân biệt, tách bạch; được thực thi một cách chuyên nghiệp. Điểm đáng chú ý nhất trong quy trình lập pháp của Canada là việc tách việc đề xuất, xây dựng, phê duyệt chính sách thành một quy trình riêng, độc lập tương đối với quy trình soạn thảo luật. Quy trình xây dựng, phê duyệt chính sách bao gồm nhiều công đoạn; trong mỗi công đoạn đều có sự phân công trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan với sự công khai minh bạch, có sự tham vấn công chúng, có đánh giá tác động; đồng thời có dự kiến tiến độ soạn thảo, trình dự án luật, nhất là có một kế hoạch truyền thông cụ thể đối với công chúng. Hoạt động xây dựng, phê duyệt chính sách rất được coi trọng với quy trình chặt chẽ, dân chủ, công khai, minh bạch,

bảo đảm chính sách phải được nghiên cứu, đánh giá, được hình thành rõ nét, cụ thể trước khi tiến hành soạn thảo luật để chuyển tải chính sách đó.

- Sáng kiến chính sách có từ rất nhiều nguồn khác nhau nhưng đều chỉ do các bộ xây dựng thành đề xuất chính sách trình Nội các. Đề xuất chính sách bảo đảm phù hợp với các ưu tiên của chính phủ, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và khả thi. Quy trình xây dựng, phê duyệt chính sách không cứng nhắc, mà rất linh hoạt để bảo đảm có được kết quả tốt nhất cho chính sách. Tham vấn và đánh giá tác động của chính sách luôn được thực hiện trong quá trình xây dựng chính sách để bảo đảm tính khả thi và tạo sự đồng thuận cao. Chính sách đã được nội các phê duyệt là cơ sở để chuyển tải thành nội dung của luật và quy định, không có bất kỳ sự thay đổi nào về chính sách trong suốt quá trình soạn thảo luật, quy định.

- Ngay trong xây dựng chính sách, đã bảo đảm sự đồng thuận xã hội tạo cơ sở cho việc ủng hộ và tổ chức thực hiện chính sách và các quy định của luật trên cơ sở một kế hoạch truyền thông cụ thể. Có thể nói, về mặt quan điểm, công tác xây dựng chính sách, thể chế bao hàm cả việc tổ chức thực hiện; việc tổ chức thực thi phải được thực hiện đối với từng văn bản pháp luật và được thực thi ngay từ khi hình thành chính sách và bắt đầu soạn thảo văn bản pháp luật.

2. Về quy trình soạn thảo văn bản

- Quy trình soạn thảo luật của Ca-na-đa có sự chuyên môn hóa rất cao, chuyên nghiệp hóa trên cơ sở phân biệt, tách bạch các loại hoạt động. Quy trình soạn thảo luật rất thống nhất, tập trung và chuyên nghiệp với vai trò và trách nhiệm chủ yếu của Bộ Tư pháp. Yêu cầu cao nhất trong soạn thảo, xem xét, thông qua dự án luật là bảo đảm tính chính xác, thể hiện rõ nhất tư tưởng và nội dung chính sách của dự án luật; tính hợp hiến, hợp pháp, cũng như trình tự, thủ tục đương nhiên bắt buộc phải tuân thủ trong quá trình soạn thảo mà không cần thiết phải đặt thành một tiêu chí, mục tiêu trong việc tham vấn, xem xét thông qua.

- Tính tập trung, thống nhất trong xây dựng pháp luật cũng như trong thực thi pháp luật không chỉ thể hiện trong quy trình, thủ tục, trách nhiệm rõ ràng, mà quan trọng hơn là phải được thể chế hoá (chuyển hoá) thành cơ cấu tổ chức bộ máy, nói cách khác được phản ánh và bảo đảm một cách vững chắc trong cơ chế tổ chức bộ máy nhà nước. Đó là cơ chế kiểm chế đối trọng giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; là vai trò của Toà án trong giải thích luật và phán quyết tính hợp hiến của các đạo luật; là vai trò độc lập và tính tập trung thống nhất trong tổ chức bộ máy của Bộ Tư pháp...

- Quy trình thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ca-na-đa từ cấp liên bang đến các tỉnh bang chỉ được quy định mang tính

nguyên tắc trong Hiến pháp và đạo luật về lập pháp, còn lại chủ yếu được điều chỉnh bởi truyền thống, thông lệ, tập quán được phản ánh tập trung trong cuốn sổ tay công tác soạn thảo (cuốn Sổ tay này được hình thành và được cập nhật theo thời gian dựa trên sự đúc kết kinh nghiệm thực tiễn lập pháp qua nhiều thế hệ các nhà soạn thảo)

- Việc ấn định thời điểm có hiệu lực của luật sau khi được Quốc hội thông qua và Toàn quyền phê duyệt rất linh hoạt, có thể có hiệu lực ngay hoặc sau một thời gian nhất định kể từ khi Toàn quyền ký phê duyệt hoặc có thể giao cho Chính phủ quyết định phù hợp với việc chuẩn bị đầy đủ các biện pháp bảo đảm thi hành. Một đạo luật giao cho Chính phủ quyết định thời điểm có hiệu lực, nếu trong thời hạn 10 năm mà không xác định thời điểm có hiệu lực thì được coi là không còn giá trị.

- Quốc hội có thể ủy quyền cho Nội các, bộ, chính quyền các tỉnh bang ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật. Tuy có vị trí, vai trò và trách nhiệm rất lớn, nhưng Thủ tướng liên bang cũng như Thủ hiến các tỉnh bang không được ủy quyền lập pháp để ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành luật. Việc Ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết được giao cho Bộ trưởng, những người sẽ chịu trách nhiệm trực tiếp thực thi các luật do chính bộ, ngành đó xây dựng chính sách và đề xuất xây dựng luật.

3. Về vai trò và trách nhiệm của Bộ Tư pháp

Quy trình lập pháp của Ca-na-đa rất rõ ràng, có mục đích cụ thể đối với từng quy trình, có kết quả đầu ra cụ thể cho từng giai đoạn, có sự kiểm soát chặt chẽ nhưng cũng hết sức linh hoạt; có sự phối hợp chặt chẽ và hiệu quả giữa các cơ quan. Đoàn cũng rất ấn tượng về vai trò và tầm quan trọng của Bộ Tư pháp trong quy trình lập pháp với lực lượng soạn thảo hùng hậu bao gồm các luật sư dày dặn kinh nghiệm và kỹ năng soạn thảo được các bộ ngành đánh giá cao. Cán bộ của Bộ Tư pháp được biệt phái đến các bộ là cánh tay nối dài giúp việc xây dựng pháp luật được thống nhất và thực thi pháp luật được hiệu quả.

Bộ Tư pháp có vai trò rất quan trọng và trách nhiệm cao trong việc tổ chức soạn thảo luật và văn bản dưới luật; giám sát việc tổ chức thực thi pháp luật. Bộ Tư pháp có đội ngũ chuyên gia soạn thảo có trình độ rất cao để tổ chức dịch chính sách thành các điều khoản của dự luật với sự phối hợp chặt chẽ với Bộ chủ trì đề xuất chính sách đã được phê duyệt. Mặc dù có sự tách bạch quy trình, thẩm quyền xây dựng, phê duyệt chính sách với quy trình, thẩm quyền soạn thảo luật nhưng giữa Bộ Tư pháp và Bộ chủ trì chính sách có sự phối hợp rất chặt chẽ, thực chất trên cơ sở mối quan hệ giữa “người cung cấp dịch vụ” – Bộ Tư pháp với khách hàng – Bộ chủ trì chính sách.

Vai trò quan trọng của Bộ Tư pháp trong giám sát việc thực thi pháp luật của các bộ, ngành được bảo đảm bằng hệ thống tổ chức của mình đặt tại các bộ ngành. Bộ phận này bao gồm chủ yếu các công chức của Bộ Tư pháp. Hiện nay, Bộ Tư pháp có khoảng 1000 luật sư (trong tổng số 2.700 luật sư) đang làm việc trực tiếp tại các Bộ ngành để hỗ trợ xây dựng chính sách và thực thi pháp luật.

II. KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT

Rất khó để có thể áp dụng kinh nghiệm của quốc gia này vào với quốc gia khác đặc biệt là những nước có cơ cấu tổ chức và hệ thống chính trị khác biệt. Tuy nhiên, Ca-na-đa cũng có một số nét tương đồng với Việt Nam đặc biệt là quốc gia này theo cả hệ thống dân luật và thông luật. Những bài học kinh nghiệm quý báu trong quá trình khảo sát sẽ giúp cho Đoàn có cái nhìn tổng quan về hệ thống pháp luật của Liên bang nói chung và Bang Ontario nói riêng trong công tác xây dựng và thực thi pháp luật, sự tham gia của xã hội dân sự từ khâu nghiên cứu, phân tích chính sách đến soạn thảo văn bản để có thể bằng cách nào đó vận dụng trong công việc đạt hiệu quả cao. Bài học cho Việt Nam qua nghiên cứu tại Ca-na-đa:

1. Đổi mới về hình thức và thẩm quyền ban hành văn bản

Hoàn thiện các văn bản về tổ chức bộ máy để phân định tương đối cụ thể, chi tiết về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương, giữa cơ quan lập pháp và hành pháp, phân cấp, phân quyền cụ thể giữa các cấp chính quyền để làm cơ sở cho việc xác định thẩm quyền ban hành văn bản của các cơ quan (thẩm quyền lập pháp - lập quy, thẩm quyền ban hành văn bản của các cấp chính quyền địa phương – quy định chi tiết theo uỷ quyền và quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền riêng của địa phương).

Nghiên cứu để xác định lại hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, thống nhất, đồng bộ tương tự như hệ thống pháp luật của Ca-na-đa, theo đó, chỉ nên xác định văn bản quy phạm pháp luật gồm văn bản của cơ quan lập pháp, các văn bản quy định chi tiết thi hành theo uỷ quyền là văn bản quy phạm pháp luật, từ đó có định hướng tiếp tục đơn giản hoá hình thức văn bản và cân nhắc thẩm quyền ban hành văn bản của một số chủ thể.

Cần quan niệm lại vấn đề có tính nguyên tắc luật, pháp lệnh phải quy định chi tiết, cụ thể. Cần có sự mềm dẻo, linh hoạt trong vấn đề này để phù hợp với thực tiễn và trình độ lập pháp của nước ta. Nước ta đang trong quá trình chuyển đổi, các quan hệ xã hội chưa được định hình rõ nét, chưa thực sự ổn định thì việc luật quy định cụ thể là không phù hợp, một mặt gây khó khăn cho công tác quản lý, điều hành của Chính phủ, mặt khác làm tăng nhu cầu phải sửa đổi, bổ sung nhiều, tốn kém tiền bạc và công sức, góp phần làm cho hệ thống pháp luật thiếu ổn định.

Trong uỷ quyền lập pháp, cần mở rộng hơn phạm vi uỷ quyền, thu hẹp đối tượng uỷ quyền, theo đó có thể uỷ quyền cho cơ quan hành pháp cả vấn đề quyết định thời điểm có hiệu lực của luật, các điều khoản cần có quy định chi tiết; chỉ giới hạn uỷ quyền cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, không nên uỷ quyền cho Bộ ngành và chính quyền địa phương.

Trong tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật cần nhấn mạnh, tăng cường công tác truyền thông từ rất sớm, ngay từ khi hình thành từng chủ trương, chính sách, soạn thảo văn bản để tạo sự tham gia của các đối tượng chịu sự tác động và tạo lập, củng cố sự đồng thuận trong xã hội, chủ động thúc đẩy sự tự giác tuân thủ pháp luật của nhân dân.

2. Về chuyên nghiệp hóa hoạt động xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản

Trong đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật tới đây khi sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần coi trọng, đặt lên hàng đầu việc phân tích, đánh giá chính sách, bảo đảm trước khi soạn thảo luật phải hình thành rõ nét mục tiêu và nội dung chính sách.

Cần đổi mới cơ bản quy trình, phương pháp hoạch định chính sách, bảo đảm chính sách phải được hình thành từ dưới lên, từ thực tiễn cuộc sống sinh động; công khai, minh bạch, có tính khả thi, có sự đồng thuận, ủng hộ của công chúng.

Đổi mới quy trình xây dựng pháp luật theo hướng tách quy trình xây dựng chính sách, thông qua chính sách và quy trình soạn thảo riêng. Việc xây dựng chính sách, thông qua chính sách cần được đầu tư nghiêm túc, bài bản, chuyên nghiệp, là cơ sở để soạn thảo các dự án luật, các quy định dưới luật hiệu quả, chất lượng, tránh tình trạng vừa làm chính sách, vừa soạn thảo như hiện nay.

Để bảo đảm việc đánh giá chính sách được thực hiện một cách nghiêm túc, khách quan, thực chất, có giá trị thì cần phải hình thành một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, quy định cụ thể tổng thể đồng bộ các vấn đề cơ bản từ nội dung, thẩm quyền đến quy trình, thủ tục đánh giá với các hướng dẫn rất cụ thể, chi tiết.

Nghiên cứu để chuyên nghiệp hoá khâu xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản. Nghiên cứu mô hình của Ca-na-đa trong việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác pháp luật xây dựng chính sách, pháp luật của Bộ Tư pháp và các bộ, ngành. Xây dựng mô hình cơ quan soạn thảo với nòng cốt là cán bộ của Bộ Tư pháp và các cán bộ pháp chế của các bộ, ngành, các đơn vị làm công tác quản lý thuộc bộ sẽ làm chính sách.

Phát huy cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, nhất là đề cao vai trò của Bộ Tư pháp trong việc hỗ trợ, thống nhất với các bộ, ngành trong toàn bộ quá

trình đề xuất chính sách, soạn thảo văn bản pháp luật, bảo vệ các dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội.

3. Đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội

Đổi mới cơ chế các uỷ ban của Quốc hội chỉ thẩm tra nội dung chính sách, không nên vừa thẩm tra, vừa tiếp thu chỉnh lý các dự án luật, pháp lệnh mà nhiệm vụ này để cho các cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh thực hiện. Nên bổ sung một số cơ chế để tăng cường hiệu quả và hoạt động của Uỷ ban của Quốc hội trong việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh.

Cần nghiên cứu mô hình hỗ trợ cho hoạt động soạn thảo đề xuất xây dựng luật của đại biểu Quốc hội để bảo đảm tính chuyên nghiệp cao.

4. Bảo đảm sự tham gia của người dân vào việc xây dựng và thi hành pháp luật

Sự tham gia của xã hội dân sự rất tích cực với vai trò cụ thể, mang tiếng nói và nguyện vọng của người dân và xã hội phản ánh vào từng văn bản quy phạm pháp luật nên bảo đảm cho quá trình thực thi pháp luật sau khi ban hành

Tiếp tục tăng cường các hoạt động tham vấn ý kiến, đánh giá tác động của chính sách pháp luật từ khâu hoạch định chính sách, soạn thảo văn bản.

Tổ chức thực thi pháp luật hiệu quả và gắn kết chặt chẽ các khâu kiểm tra, giám sát, thực thi với xây dựng pháp luật để bảo đảm chu trình liên tục, có tính kết nối

5. Đề xuất đối với dự án phát triển lập pháp quốc gia

Do là đoàn khảo sát mang tính chất tổng quan về hoạt động và các thiết chế tham gia vào các công đoạn soạn thảo chính sách và pháp luật nên còn rất nhiều vấn đề đoàn mong muốn được tìm hiểu sâu hơn cụ thể là làm thế nào để từ ý tưởng chính sách đến hình thành chính sách và từ chính sách trở thành luật. Từ khi nào Ca-na-đa có sự phân biệt giữa quy trình chính sách và quy trình quy phạm hóa chính sách, việc tách bạch giữa hai quy trình này có những khó khăn, thuận lợi và thách thức như thế nào. Đoàn cũng mong muốn được tìm hiểu sâu thêm về kỹ năng phân tích, đánh giá, xây dựng chính sách và kỹ năng soạn thảo văn bản, kỹ năng đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật. xây dựng chuẩn mực chung trong quy trình soạn thảo văn bản. Đoàn cũng mong muốn được tìm hiểu sâu thêm về cơ chế phối hợp giữa Bộ tổng chương lý và các bộ ngành từ khâu xây dựng chính sách đến ban hành văn bản, đặc biệt là các văn bản hướng dẫn thi hành luật do các bộ, ngành chủ trì soạn thảo và việc theo dõi thực thi pháp luật; cách thức tham vấn và xây dựng văn bản của chính quyền địa phương. Tìm hiểu sâu thêm về cơ chế hình thành án lệ. Tìm hiểu về thách thức và xu thế cải cách hệ thống pháp luật của Ca-na-đa hiện nay trong quá trình xây

dựng và thực thi pháp luật. Nếu có thể thì đoàn khảo sát tiếp theo có thể sắp xếp, gặp gỡ với các chuyên gia hàng đầu về hiến pháp và pháp luật để nghiên cứu về vấn đề lý luận.

Đoàn cũng mong muốn dự án hỗ trợ để đào tạo chuyên sâu cho cán bộ của các bộ, ngành về quy trình phân tích chính sách và kỹ năng soạn thảo văn bản. Tổ chức các hội thảo chuyên đề về quy trình ban hành văn bản, thẩm định, đánh giá tác động văn bản, hoạt động của các ủy ban của Quốc hội.

Đoàn cũng mong muốn dự án hỗ trợ phần mềm xây dựng cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia, phần mềm tính toán chi phí xây dựng báo cáo đánh giá tác động, dự án hỗ trợ cung cấp tài liệu như Luật lập pháp của bang Ontario, Luật giải thích pháp luật của Liên bang, sổ tay công cụ soạn thảo văn bản và các tài liệu có liên quan.

III. KẾT LUẬN

Những thông tin mà Đoàn thu nhận được từ chuyên khảo sát là những kinh nghiệm quý báu trong xây dựng luật phải đặt xây dựng chính sách lên hàng đầu, có quy trình xây dựng, phân tích và đánh giá chính sách chuyên nghiệp. Việt Nam cần cần nhắc về quan điểm đề cao xây dựng chính sách và hỗ trợ hiệu quả cho việc xây dựng chính sách. Xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính tập trung cao và chuyên nghiệp nhưng vẫn phải bảo đảm dân chủ, minh bạch từ khâu xây dựng chính sách đến khâu soạn thảo văn bản, dù tham vấn ở bất kỳ giai đoạn nào, dù công khai hay không công khai cũng phải bảo đảm sự tham gia của xã hội dân sự vào quá trình hoạch định chính sách và ban hành văn bản luật và các văn bản hướng dẫn thi hành bảo đảm đáp ứng được các yêu cầu và đòi hỏi của xã hội. Xây dựng đội ngũ soạn thảo có trình độ, chuyên nghiệp, có năng lực, có phẩm chất đạo đức, tận tâm với công việc. Mặc dù thu nhận được nhiều kinh nghiệm hữu ích nhưng khi vận dụng vào Việt Nam thì cần phải chọn lọc và vận dụng phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của Việt Nam. Tuy nhiên những kinh nghiệm học hỏi được đối với từng cá nhân thành viên của đoàn cũng giúp vận dụng vào công việc hàng ngày để đạt được chất lượng tốt hơn. Đoàn cũng nhận thấy rằng lực lượng hùng hậu của cán bộ xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản có kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp là niềm mơ ước để Việt Nam phát triển đào tạo nghề luật trong tương lai.

Đoàn khảo sát rất thành công cả về mặt tổ chức và nội dung chương trình. Đoàn cũng đánh giá cao những nỗ lực và hỗ trợ của dự án trong việc giúp đoàn có những buổi làm việc hết sức hiệu quả với các cơ quan có vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp của Ca-na-đa. Đoàn khảo sát cũng đạt được mục tiêu đặt ra là tìm hiểu về hệ thống pháp luật và quy trình lập pháp của Ca-na-đa phục vụ cho việc xây dựng luật ban hành văn bản. Thời điểm tổ chức chuyến khảo sát

là phù hợp vì dự án Luật ban hành văn bản đang trong giai đoạn nghiên cứu, sửa đổi và tổng kết, đánh giá những thành công, hạn chế của quy trình ban hành văn bản quy phạm ở Việt Nam. Đoàn cũng nhận định quy trình lập pháp của Ca-na-đa là rõ ràng, cụ thể, minh bạch, xác định rõ vai trò và trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp từ xây dựng chính sách đến soạn thảo văn bản, tham vấn, thẩm tra hiệu quả. Việt Nam mới chỉ chú trọng và tập trung nguồn lực cho hoạt động soạn thảo văn bản, do đó chuyển khảo sát cũng mang lại những cách nhìn mới về hoạt động lập pháp ở Việt Nam. Quy trình soạn thảo mang tính chuyên nghiệp rất cao, việc xây dựng pháp luật như một nghề nghiệp được trả thù lao và được đánh giá cao. Quy trình làm luật cũng dựa trên cơ sở tôn trọng ý kiến của người dân, xã hội đặc biệt là sự tham gia tích cực của các tổ chức nghề nghiệp như liên đoàn luật sư, hội luật gia vào quá trình xây dựng và thực thi pháp luật. Đoàn cũng đặc biệt ấn tượng về vai trò của nhánh hành pháp trong hoạt động lập pháp từ khâu xây dựng chính sách đến soạn thảo văn bản và thực thi pháp luật, đặc biệt là vai trò của Bộ tổng chương lý Bang Ontario, Bộ Tư pháp liên bang và văn phòng Nội các là một hệ thống hoạt động (công tác phối hợp giữa cơ quan) nhịp nhàng, hiệu quả, Ủy ban liên hợp theo dõi thi hành pháp luật. Chuyến khảo sát mang đến nhiều trải nghiệm thú vị và kinh nghiệm hữu ích góp phần xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam. Đoàn cũng cân nhắc và lựa chọn để đưa ra những khuyến nghị phù hợp nhất với điều kiện và thực tiễn của Việt Nam. Đoàn 2 sẽ đi sâu vào kỹ thuật lập pháp. Nếu cần thiết sẽ tổ chức khảo sát ở các nước khác gần với hệ thống pháp luật Việt Nam để học tập kinh nghiệm.

Trên đây là báo cáo kết quả chuyến khảo sát quy trình lập pháp của Ca-na-đa, kính trình Bộ trưởng xem xét và có ý kiến chỉ đạo.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Các thứ trưởng;
- Văn phòng Bộ;
- Vụ Tổ chức cán bộ;
- Vụ Hợp tác quốc tế;
- Vụ Pháp luật hình sự, hành chính;
- Đại sứ quán Ca-na-đa tại Việt Nam;
- Văn phòng dự án, Ban quản lý dự án phát triển lập pháp quốc gia Việt Nam;
- Các thành viên Đoàn;
- Lưu: Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật.

**TM. ĐOÀN CÔNG TÁC
TRƯỞNG ĐOÀN**

Đinh Trung Tụng