

VAI TRÒ CỦA NỘI CÁC NHẬT BẢN TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

■ NCS. ThS. NGUYỄN HẢI YẾN*

Tóm tắt: Nội các Nhật Bản đóng vai trò quan trọng trong quá trình lập pháp với quyền đề xuất hầu hết các dự thảo luật trình lên Quốc hội. Bài viết nghiên cứu, phân tích vị trí, vai trò, thẩm quyền và trách nhiệm của Nội các Nhật Bản trong hoạt động lập pháp, từ sáng kiến đến soạn thảo, đánh giá và thông qua luật. Đồng thời, so sánh với quy trình lập pháp tại Việt Nam, chỉ ra những điểm tương đồng và khác biệt quan trọng. Từ đó, đề xuất các giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo nhằm nâng cao vị trí và vai trò của Chính phủ trong quá trình xây dựng pháp luật.

Từ khóa: Nội các Nhật Bản; Quốc hội; Chính phủ Việt Nam; hoạt động lập pháp; soạn thảo luật.

Nhận bài: 04/4/2025

Hoàn thành biên tập: 22/4/2025

Duyệt đăng: 05/5/2025

THE ROLE OF THE JAPANESE CABINET IN LEGISLATIVE ACTIVITIES AND REFERENCE VALUE FOR VIETNAM

Abstract: The Japanese Cabinet plays an important role in the legislative process with the right to propose most bills to the National Diet (Parliament). This article studies and analyzes the position, role, authority and responsibility of the Japanese Cabinet in legislative activities, from initiative to drafting, evaluating and passing laws. At the same time, it makes comparison with the legislative process in Vietnam, points out important similarities and differences. From there, it proposes values that Vietnam can refer to in order to enhance the position and role of the Government in the law-making process.

Keywords: Japanese Cabinet; National Assembly; Government of Vietnam; legislative activities; law drafting.

Article received: 04/4/2025

Editing completed: 22/4/2025

Approved for publication: 05/5/2025

Đặt vấn đề

Nội các Nhật Bản (Nội các) là cơ quan hành pháp trung ương, đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý và điều hành quốc gia. Được thiết lập theo Hiến pháp năm 1947, Nội các gồm Thủ tướng và các bộ trưởng, chịu trách nhiệm thực thi pháp luật, quản lý hành chính, đặc biệt là tham gia sâu vào quy trình lập pháp. Với quyền đề xuất hầu hết các dự thảo luật trình lên Quốc hội. Nội các không chỉ thực hiện chức năng hành pháp mà còn đảm nhiệm vai trò trung tâm trong hoạt động lập pháp, tạo nên sự phối hợp chặt chẽ giữa các chính sách, pháp luật và các chiến lược phát triển quốc gia.

Nghiên cứu về vai trò lập pháp của Nội các Nhật Bản là cần thiết, bởi đây không chỉ là một điển hình về cách vận hành quy trình lập pháp hiệu quả mà còn phản ánh mối quan hệ phức tạp giữa hành pháp, lập pháp và các đảng phái chính trị trong một nền dân chủ Nghị viện. Hơn nữa, sự thành công của Nội các Nhật Bản trong việc duy trì tính nhất quán, ổn định và phản ứng kịp thời trước các thay đổi kinh tế - xã hội thông qua quy trình lập pháp là kinh nghiệm có giá trị cho các quốc gia đang phát triển, kể cả Việt Nam có thể nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc. Vì vậy, thông qua việc nghiên cứu và so sánh với thực tiễn tại Việt Nam, bài viết đưa ra những gợi ý nhằm

* Vụ Pháp luật hình sự - hành chính, Bộ Tư pháp

nâng cao vai trò của Chính phủ Việt Nam trong quy trình xây dựng pháp luật, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

1. Vai trò của Nội các Nhật Bản trong các giai đoạn lập pháp

1.1. Sáng kiến lập pháp

Quyền đưa ra sáng kiến lập pháp thuộc về nghị sĩ và Nội các. Đây là hai chủ thể điển hình, cơ bản có quyền đưa ra sáng kiến lập pháp và cũng là hai chủ thể tham gia trực tiếp vào quy trình lập pháp của Quốc hội. Sáng kiến lập pháp ở Nhật Bản là giai đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp, trên thực tế, giai đoạn này có thể kéo dài nhiều năm từ khi có ý tưởng cho đến khi soạn thảo. Việc này là do quá trình thương thảo từ phía cơ quan đề xuất chính sách với các cơ quan bộ, ngành khác để đạt được sự thống nhất về mặt chủ trương là quá trình phức tạp, gồm nghiên cứu, thuyết phục, thương thảo giữa các cơ quan với nhau¹. Khi bộ, ngành nào đó muốn có luật mới họ sẽ tiếp cận các bộ, ngành khác và đảng phái chính trị từ rất sớm trước khi soạn thảo luật. Ba bộ quan trọng trong quá trình thương thảo là Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ. Kế hoạch xây dựng luật thường do các bộ tự xây dựng, mà không có kế hoạch chung của Nội các và kế hoạch này cũng không được công bố, điều này do mỗi bộ muốn có sự linh hoạt trong quá trình nghiên cứu, đề xuất².

1.2. Soạn thảo dự thảo luật

Dự thảo luật do Nội các Nhật Bản đệ trình sẽ được soạn thảo bởi bộ có thẩm quyền quản lý lĩnh vực đó. Sau khi quyết định về việc soạn thảo luật mới hoặc sửa đổi, bãi bỏ luật hiện hành nhằm đạt được mục tiêu chính sách trong phạm vi nhiệm vụ hành chính của mình, bộ chủ quản sẽ soạn thảo bản dự thảo đầu tiên của dự thảo luật. Đối với những dự thảo luật gây tranh cãi hoặc được dư luận quan tâm, việc tham vấn ý kiến đóng góp và khuyến nghị từ hội đồng tư vấn là cần thiết³.

Sau khi soạn thảo, dự thảo sẽ trải qua nhiều lần chỉnh sửa trong nội bộ cơ quan. Bộ phận văn bản trong cơ quan có trách nhiệm rà soát nội dung của dự thảo luật đề xuất và thương thảo về ngôn ngữ với các cơ quan Chính phủ khác và các chính trị gia trong Quốc hội. Dựa trên bản dự thảo luật đầu tiên, các cuộc tham vấn với các bộ liên quan sẽ được tiến hành. Sau khi các bộ và cơ quan đã chuẩn bị xong dự thảo luật, đã trình các vấn đề cho hội đồng tư vấn, đã điều hòa ý kiến với các bộ, ngành khác và hoàn tất các thủ tục cần thiết, dự thảo luật sẽ được đưa vào hình thức các điều khoản pháp lý cụ thể, đến đây, bản dự thảo cuối cùng của dự thảo luật được hoàn thiện trước khi chính thức trình Nội các và được Cục Pháp chế Nội các thẩm định. Đồng thời, khi dự thảo luật được chuyển đến Cục Pháp chế Nội các, cơ

1. Ví dụ, việc xây dựng Đạo luật Trách nhiệm sản phẩm của Nhật Bản được đề xuất nghiên cứu vào năm 1968, tuy nhiên, quá trình thảo luận này vấp phải sự phản đối của Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp và Đảng Dân chủ tự do (LDP) nên trong vòng gần 20 năm khiến đạo luật này không thể được ban hành. Chỉ đến khi có sự chỉ trích từ phía công chúng cùng với ảnh hưởng từ xu hướng quốc tế (Nghị quyết của Cộng đồng châu Âu vào năm 1985 về việc yêu cầu các quốc gia thành viên cần có Luật Trách nhiệm sản phẩm, trong khi đó Nhật Bản là quốc gia công nghiệp duy nhất không có luật này), năm 1994, Luật này mới được ban hành. Xem: Jason F. Cohen (1997), "The Japanese Product Liability Law: Sending A Pro-Consumer Tsunami Through Japan's Corporate and Judicial Worlds", Fordham International Law Journal 1997 Vol 21 (1), <https://core.ac.uk/download/pdf/144226025.pdf>, truy cập ngày 15/01/2025.

2. Daniel H. Foote (2019), "The Drafting Process for Cabinet Bills", <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2019&context=faculty-articles> truy cập ngày 15/01/2025.

3. Daniel H. Foote (2019), *tlđđ*.

quan chủ trì soạn thảo cũng báo cáo với các thành viên của đảng cầm quyền về dự thảo luật để nhận được sự ủng hộ.

1.3. Thẩm định bởi Cục Pháp chế Nội các

Tại Nhật Bản, mọi dự thảo luật từ Nội các phải qua Cục Pháp chế Nội các thẩm định trước phiên họp Nội các. Mặc dù, quy định chỉ bắt đầu thẩm định sau khi bộ phụ trách gửi yêu cầu tới Thủ tướng, nhưng trên thực tế, Cục Pháp chế tiến hành thẩm định sơ bộ song song với quá trình luân chuyển dự thảo luật giữa các bộ, giúp bảo đảm tiến độ trình dự thảo luật ra Quốc hội⁴. Việc rà soát được thực hiện qua nhiều lần đọc, mỗi lần là một chu trình: giải thích dự thảo luật, hỏi - đáp, thảo luận, tái thẩm định và sửa đổi dự thảo luật. Đối với những dự thảo luật cơ bản phức tạp, việc thẩm định có thể kéo dài hơn một năm. Quá trình này thường dẫn đến những sửa đổi lớn từ các cấp trong Cục Pháp chế, tạo khối lượng công việc phức tạp mà sẽ khó thực hiện nếu chỉ bắt đầu sau khi có đề nghị thẩm định chính thức⁵. Sau thẩm định sơ bộ, bộ trưởng phụ trách gửi yêu cầu lên Thủ tướng về việc họp Nội các trình dự thảo luật ra Quốc hội. Văn phòng Nội các chuyển tiếp cho Cục Pháp chế thực hiện thẩm định cuối cùng. Trong giai đoạn này, cố vấn phụ trách cùng nhân viên đã tham gia thẩm định sơ bộ tiến hành đọc lần cuối, xem xét lại các điểm đã nêu và kiểm tra chi tiết

từng từ, dấu câu. Do Cục Pháp chế đã tham gia từ đầu, về nguyên tắc, không có sửa đổi nội dung ở giai đoạn này. Sau đó, Cục pháp chế gửi trả kết quả cho Chánh Văn phòng Nội các⁶.

Đối với dự thảo luật đã được yêu cầu đưa ra phiên họp Nội các Nhật Bản, việc xem xét dựa trên tính cấp thiết và sự phù hợp với luật hiện hành. Sau khi Nội các thông qua, Thủ tướng sẽ trình dự thảo luật lên Quốc hội (Hạ viện hoặc Thượng viện). Cuộc họp Nội các thường diễn ra nhanh chóng vì các bộ đã đạt được thống nhất trước đó. Công tác hành chính liên quan đến việc trình dự thảo luật do Văn phòng Nội các thực hiện⁷.

1.4. Thẩm tra tại Quốc hội

Khi một dự thảo luật được trình lên Hạ viện hoặc Thượng viện, người đứng đầu viện (Chủ tịch Hạ viện hoặc Chủ tịch Thượng viện) sẽ chuyển dự thảo luật đến các ủy ban thường trực phù hợp⁸. Với dự thảo luật quan trọng, mục đích sẽ được giải thích và chất vấn trong phiên họp toàn thể trước. Thủ tướng và bộ trưởng có thể phát biểu tại bất kỳ kỳ viện nào⁹. Tại ủy ban, bộ trưởng phụ trách giải thích lý do đề xuất, sau đó tiến hành hỏi - đáp. Khi hoàn tất, Chủ tịch Ủy ban tổ chức bỏ phiếu thông qua. Dự thảo luật được ủy ban thông qua sẽ được đưa ra phiên họp toàn thể, nơi Chủ tịch Ủy ban trình bày tóm tắt và báo cáo kết quả. Sau

4. Cabinet Legislation Bureau, “The law-making process”, <https://www.clb.go.jp/english/process/>, truy cập ngày 15/01/2025.

5. Daniel H. Foote, *tlđđ*.

6. Daniel H. Foote, *tlđđ*.

7. Cabinet Legislation Bureau, *tlđđ*.

8. Hiện tại, có 17 ủy ban thường trực tại Hạ viện và 17 ủy ban thường trực tại Thượng viện. Cả hai viện đều có quyền hiến định để điều tra luật pháp (Điều 62) và quyền này chủ yếu được thực hiện bởi các ủy ban thường trực. Xem: “The House of Representatives, Committees”, https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committee.htm, truy cập ngày 15/01/2025.

9. Điều 63 Hiến pháp Nhật Bản.

khi tranh luận và bỏ phiếu thông qua, dự thảo luật được chuyển sang viện còn lại để tiếp tục quy trình tương tự.

1.5. Rút dự thảo luật

Nội các có thể rút dự thảo luật, nhưng nếu dự thảo luật đã được thảo luận tại phiên họp hoặc ủy ban, việc rút dự thảo luật phải có sự chấp thuận của viện đang xem xét. Sau khi một viện đã biểu quyết thông qua, dự thảo luật không thể sửa đổi hoặc rút lại (Điều 59 Luật Quốc hội Nhật Bản). Trong hệ thống tổ chức bộ máy của Nhật Bản, quyết định của Nội các chi phối các thành viên Quốc hội đảng cầm quyền, nên thường luôn nhận được sự chấp thuận. Tuy nhiên, Nội các hiếm khi rút dự thảo luật vì chúng thường được chuẩn bị kỹ lưỡng. Việc rút dự thảo luật thường do phản đối mạnh mẽ từ đảng đối lập hoặc xã hội, như trường hợp dự thảo luật nhập cư năm 2021. Dự thảo luật này nhằm đẩy nhanh việc trục xuất những người xin tị nạn bị từ chối, hạn chế số lần họ được nộp lại đơn xin tị nạn và trao thêm quyền cho cơ quan nhập cư. Mặc dù mục tiêu của dự thảo luật là giải quyết vấn đề giam giữ kéo dài, nhưng các nhà hoạt động và Liên hợp quốc đã bày tỏ lo ngại dự thảo luật có nội dung không phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.

2. So sánh với vị trí, vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp tại Việt Nam

2.1. Mức độ kiểm soát của Chính phủ/Nội các

Ở Nhật Bản, Nội các có sự chi phối mạnh mẽ hơn trong toàn bộ quy trình lập pháp, từ việc khởi xướng cho đến việc thông qua luật và Nội các ảnh hưởng mạnh mẽ đến nội dung của các dự thảo luật. Các dự thảo luật do Nội các đệ trình hầu như không bị thay đổi nhiều tại Quốc hội do sự đồng thuận từ trước trong

nội bộ đảng cầm quyền. Sự kiểm soát này làm cho quá trình thảo luận tại Quốc hội Nhật Bản thường chỉ mang tính hình thức. Tại Việt Nam, Chính phủ đóng vai trò quan trọng nhưng chịu sự giám sát chặt chẽ từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) và các cơ quan thẩm tra. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 quy định cơ quan trình chịu trách nhiệm chủ trì, phối hợp với cơ quan thẩm tra và các cơ quan có liên quan trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của UBTVQH, đồng thời, cơ quan thẩm tra cũng có ý kiến phản biện theo thẩm quyền trong suốt quá trình cơ quan trình, trình dự án luật. Trường hợp cơ quan trình có ý kiến khác với ý kiến của UBTVQH hoặc dự án luật có nội dung quan trọng, phức tạp cần có thêm thời gian để nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý thì UBTVQH tự mình hoặc trên cơ sở đề xuất của cơ quan trình báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định cho lùi thời điểm trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp tiếp theo hoặc trình lại¹⁰. Điều này cho thấy, UBTVQH và Quốc hội Việt Nam có vai trò quan trọng hơn so với Quốc hội Nhật Bản trong việc điều chỉnh nội dung dự thảo luật.

2.2. Quy trình soạn thảo

Ở Nhật Bản, sau khi quyết định về dự thảo luật, các bộ sẽ soạn thảo với sự tham gia của hội đồng tư vấn gồm cựu quan chức và chuyên gia. Với các bộ luật quan trọng như Bộ luật Thương mại và Bộ luật Hình sự, Hội đồng Tư vấn Lập pháp thuộc Bộ Tư pháp (gồm giáo sư luật, thẩm phán, luật sư và các quan chức cao cấp) sẽ được tham vấn. Cục Pháp chế Nội các theo dõi và thẩm định sơ bộ từ giai đoạn đầu, giúp phát hiện vấn đề sớm để cơ quan soạn thảo chỉnh sửa. Hội đồng chỉ tư vấn, còn việc soạn thảo do công chức bộ thực hiện. Dự thảo luật sau đó được

10. Điều 40 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025.

luân chuyển giữa các bộ liên quan, với các ý kiến được ghi lại và có giá trị bắt buộc xuyên suốt quá trình, bảo đảm đồng thuận trước khi trình Nội các. Tại Việt Nam, các ban soạn thảo thường được thành lập với sự tham gia của các đại diện từ nhiều cơ quan và việc soạn thảo được thực hiện không chỉ công chức của bộ, ngành chuyên môn, mà có sự tham gia “chấp bút” của cả các chuyên gia, đại diện bộ, ngành và cơ quan khác.

2.3. Quy trình thẩm định

Ở Nhật Bản, Cục Pháp chế Nội các bảo đảm chất lượng dự thảo luật, thẩm định sơ bộ từ giai đoạn soạn thảo, đánh giá tính pháp lý và kiểm tra chi tiết trước khi trình Nội các. Việc thẩm định là công việc nội bộ do chuyên môn thực hiện, không cần sự tham gia từ bên ngoài. Ngược lại, ở Việt Nam, các dự thảo luật do Chính phủ đề xuất phải trải qua giai đoạn thẩm định bởi Bộ Tư pháp. Quá trình thẩm định này chủ yếu diễn ra sau khi dự thảo luật đã được soạn thảo và trước khi trình lên Chính phủ. Về phía Hội đồng thẩm định, thành viên bao gồm đại diện từ các cơ quan khác nhau và việc các thành viên không tham dự đầy đủ các cuộc họp là một vấn đề đáng quan ngại. Điều này xuất phát từ việc thiếu các quy định cụ thể về trách nhiệm, dẫn đến ý thức trách nhiệm chưa cao của các thành viên. Thêm vào đó, do phải ưu tiên hoàn thành công việc tại cơ quan chính, các thành viên Hội đồng không thể dành nhiều thời gian và công sức cho vai trò này. Cho nên, phần lớn trách nhiệm trong việc chuẩn bị báo cáo thẩm định thuộc về Bộ Tư pháp. Trên thực tế, công việc soạn thảo các báo cáo này thường do

các công chức của Bộ Tư pháp đảm nhận với vai trò thư ký Hội đồng.

Ngoài ra, ở Việt Nam, dự thảo luật còn được thẩm tra, kiểm tra bởi Văn phòng Chính phủ. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 không quy định cụ thể về công đoạn thẩm tra của Văn phòng Chính phủ như một công đoạn bắt buộc và chính thức. Tuy nhiên, tại điểm c khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 2 Nghị định số 36/2025/NĐ-CP ngày 25/02/2025 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Chính phủ quy định việc thẩm tra dự thảo luật như một nhiệm vụ thường xuyên của Văn phòng Chính phủ. Việc thẩm tra này sẽ được thực hiện theo quy chế thẩm tra do Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 331/QĐ-VPCP ngày 19/4/2019 ban hành Quy chế thẩm tra, thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tại Văn phòng Chính phủ. Các dự án luật, pháp lệnh sau khi đã được các bộ, ngành hoàn thành việc biên tập và trình Chính phủ, Văn phòng Chính phủ tổ chức thẩm tra, cho ý kiến độc lập về các nội dung của dự án luật trước khi trình Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến để đưa ra phiên họp Chính phủ hoặc thông qua bằng hình thức gạch ô vào phiếu xin ý kiến thành viên Chính phủ. Nhìn chung, việc kiểm tra của Văn phòng Chính phủ chủ yếu mang tính nội bộ và tư vấn, không có quyết định gì làm thay đổi hoặc đình chỉ dự án, dự thảo luật hoặc nếu có chỉ là đầu mối để các cơ quan giải quyết các vấn đề có ý kiến khác nhau xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của Văn phòng Chính phủ¹¹.

11. Phạm Tuân Khải (2014), “Mối quan hệ giữa công tác thẩm định với công tác kiểm tra, xem xét dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trước khi trình Chính phủ”, <https://tpl.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-de-tai.aspx?ItemID=38&CategoryDT=DT>, truy cập ngày 15/01/2025.

2.4. Cách thức đạt sự đồng thuận

Ở Nhật Bản, bất đồng giữa các bộ được giải quyết qua đàm phán liên bộ, với sự tham vấn của Cục Pháp chế Nội các từ giai đoạn đầu. Quá trình này được ghi chép chi tiết, với phát ngôn đại diện bộ được xem là quan điểm chính thức và có tính ràng buộc. Khi không đạt được sự thống nhất, Văn phòng Ủy viên thuộc Ban Thư ký Thủ tướng có thể can thiệp điều hòa. Về nguyên tắc, Nội các Nhật Bản hoạt động thống nhất toàn thành viên - mọi quyết định phải được tất cả thành viên thông qua. Chỉ khi các bộ, ngành đạt đồng thuận, dự thảo luật mới được trình lên Nội các. Vì vậy, khi dự thảo luật đến giai đoạn Nội các xem xét, rất ít sửa đổi quan trọng được thực hiện và các cuộc họp quyết định diễn ra nhanh chóng.

Tại Việt Nam, việc góp ý đối với dự thảo luật của các bộ, ngành có thể được thực hiện nhiều lần dưới hình thức văn bản hoặc phát biểu tại cuộc họp. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải lúc nào ý kiến từ các bộ, ngành đều thống nhất trong suốt quá trình này. Thêm vào đó, sau khi Bộ Tư pháp thẩm định, dự thảo luật sẽ tiếp tục được Chính phủ thảo luận và quyết định theo nguyên tắc biểu quyết đa số. Về nguyên tắc, Chính phủ cũng phải bảo đảm các chính sách trong dự thảo luật đã được thống nhất và phản ánh đầy đủ trong toàn bộ nội dung của dự thảo luật. Việc giao cho các bộ, ngành tự thống nhất ý kiến mà không có cơ quan trung gian chủ trì là rất khó để thống nhất được ý kiến, dẫn đến tình trạng chậm ban hành

văn bản¹². Thực tế cho thấy, nhiều dự thảo luật và pháp lệnh đã được đệ trình lên Quốc hội, nhưng còn tồn tại sự bất đồng, thậm chí mâu thuẫn giữa các thành viên Ban soạn thảo đại diện cho các bộ, ngành khác nhau. Điều này rất “tối kỵ”, bởi khi một dự thảo luật được trình lên Quốc hội sẽ phải thể hiện quan điểm thống nhất của Chính phủ, mà không phải là ý kiến riêng của bộ chủ trì soạn thảo. Do đó, các quan điểm trong dự án luật cần phải được Chính phủ đồng thuận trước khi đệ trình¹³.

2.5. Về quyền rút dự thảo luật

Như đã phân tích ở trên, Nội các Nhật Bản có thể rút dự thảo luật nhưng phải được sự đồng ý của viện đang xem xét dự thảo luật đó và nếu dự thảo luật đã được một viện thông qua, thì không thể rút lại. Điều này thể hiện nguyên tắc tôn trọng vai trò của Quốc hội và trách nhiệm chính trị của Nội các đối với các đề xuất lập pháp. Ở Việt Nam, mặc dù trong quá trình soạn thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, vấn đề rút dự án luật đã được đưa ra thảo luận, tuy nhiên, đến nay, chưa có quy định về quyền rút dự thảo luật của Chính phủ sau khi đã trình Quốc hội. Việc thiếu cơ chế rút dự thảo luật cũng làm giảm tính linh hoạt và khả năng phản ứng của Chính phủ trước những phản ứng xã hội hoặc khi nhận thấy dự thảo luật chưa bảo đảm chất lượng. Đây là nội dung quan trọng, Việt Nam có thể tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát chất lượng dự thảo

12. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật điện tử, “Nâng cao trách nhiệm của các bộ, ngành trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật”, <https://danchuphapluat.vn/nang-cao-trach-nhiem-cua-cac-bo-nganh-trong-qua-trinh-xay-dung-va-to-chuc-thi-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat>, truy cập ngày 15/01/2025.

13. Phạm Thúy Hạnh (2009), “Một số khuyến nghị đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, <https://phapluatdansu.edu.vn/2009/08/30/21/33/3708-2/>, truy cập ngày 15/01/2025.

luật thông qua quy định chặt chẽ và minh bạch về quyền rút dự thảo luật.

3. Một số kinh nghiệm lập pháp của Nhật Bản mà Việt Nam có thể nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc để hoàn thiện thể chế, pháp luật nâng cao vị trí, vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp

Từ kinh nghiệm lập pháp của Nhật Bản cho thấy, để dự thảo luật trở thành luật, ngoại trừ các đạo luật có thời hạn giới hạn, các nhà làm luật phải dự liệu khả năng nếu dự thảo luật trở thành luật, nó có thể tồn tại trong nhiều thập kỷ, thậm chí một thế kỷ hoặc lâu hơn. Vì lý do này, ngay cả với những dự thảo luật được soạn thảo rất nhanh, vẫn phải xem xét đầy đủ tất cả các vấn đề liên quan. Những vấn đề này, gồm: các điều khoản khác nhau của dự thảo luật đã được hài hòa cả với các điều khoản khác trong chính dự thảo luật đó và với các điều khoản của luật hiện hành (gồm Hiến pháp và tất cả các luật nội dung) hay chưa; nội dung của dự thảo luật có phù hợp về mặt thực tiễn hay không. Việt Nam có thể tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của Nhật Bản để cải thiện một số khía cạnh trong quy trình lập pháp để nâng cao vai trò của Chính phủ trong quá trình này, cụ thể:

Thứ nhất, nâng cao vai trò của cơ quan thẩm định đó là Bộ Tư pháp trong việc thẩm định dự thảo luật. Việt Nam có thể nghiên cứu tham khảo tiếp thu có chọn lọc cách thức thẩm định sớm của Nhật Bản. Ở Nhật Bản, Cục Pháp chế Nội các thường thẩm định sơ bộ các dự thảo luật ngay từ giai đoạn soạn thảo thay vì chờ đến giai đoạn sau khi dự thảo luật được hoàn thiện. Điều này giúp phát hiện và giải quyết sớm các vấn đề pháp lý và chính sách, giảm thiểu việc phải sửa đổi lớn khi dự thảo luật đã ở giai đoạn cuối, từ đó bảo đảm dự thảo luật đã qua các bước rà soát đầy đủ trước

khi đưa ra thảo luận chính thức tại các phiên họp Chính phủ. Việc này giúp tăng cường chất lượng của các dự thảo luật, hạn chế những vấn đề phát sinh khi trình ra Quốc hội.

Thứ hai, quy trình thương thảo giữa các bộ và cơ quan liên quan cần được cải thiện để đạt được sự đồng thuận trước khi trình dự thảo luật ra Quốc hội. Cần có cơ chế bảo đảm sự thống nhất quan điểm trong quá trình góp ý dự thảo luật giữa các bộ, ngành. Văn phòng Chính phủ có thể được trao nhiều quyền hạn hơn trong việc tổ chức các cuộc họp giải quyết bất đồng giữa các bộ, bảo đảm các dự thảo luật phản ánh quan điểm chung của Chính phủ thay vì chỉ của một bộ, ngành cụ thể. Điều này giúp tránh tình trạng các dự thảo luật bị chỉ trích là “thiên vị” hoặc bảo vệ lợi ích của một bộ, ngành, tạo sự đồng thuận trước khi dự thảo luật được trình lên Chính phủ, UBTVQH và thảo luận tại Quốc hội, giúp tăng cường chất lượng và tốc độ xử lý dự thảo luật. Để làm được điều này Văn phòng Chính phủ có thể cần tham gia sớm hơn và sâu hơn vào quá trình soạn thảo luật, thay vì chỉ kiểm tra sau khi dự thảo luật được chuyển đến Văn phòng Chính phủ. Mục tiêu là giúp Văn phòng Chính phủ nắm bắt tốt hơn các vấn đề pháp lý và chính sách ngay từ giai đoạn đầu, các vấn đề bất đồng, giúp giảm thiểu việc phải sửa đổi lớn sau khi dự thảo luật đã trình Chính phủ.

Thứ ba, tăng cường sự tham gia của các chuyên gia và hội đồng tư vấn trong quá trình lập pháp. Ở Nhật Bản, các hội đồng tư vấn gồm các cán bộ từ các bộ, ngành, chuyên gia, nhà khoa học, đại diện các hiệp hội tư nhân trong lĩnh vực có liên quan, đóng vai trò hỗ trợ việc xây dựng các dự thảo luật với tính thực tiễn và khoa học cao. Hiện nay, Việt Nam có tổ chức lấy ý kiến các bên liên quan,

hay thành viên tổ biên tập có thể gồm các chuyên gia, đại diện các hiệp hội, nhưng cơ chế này chưa thực sự phát huy hết vai trò, nhiều khi còn mang tính hình thức và không đạt được hiệu quả cao do chưa thường xuyên, các thành viên phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ tại cơ quan, chưa thực sự sát sao với nhiệm vụ của tổ. Việt Nam có thể nghiên cứu cân nhắc thành lập các hội đồng tư vấn chuyên môn thường trực theo từng lĩnh vực tại các bộ, ngành, với sự tham gia của các chuyên gia từ cả khu vực Nhà nước và tư nhân. Việc có hội đồng thường trực sẽ giúp các thành viên tập trung và tham gia vào quy trình nghiên cứu, đề xuất liên tục thường xuyên. Điều này không chỉ giúp tăng cường tính khách quan trong việc xây dựng dự thảo luật, mà còn bảo đảm các dự thảo luật phản ánh đúng nhu cầu và thực tiễn xã hội.

Thứ tư, ở Việt Nam, quy trình lập pháp gồm việc thẩm định dự thảo luật bởi Bộ Tư pháp, sau đó thẩm tra, kiểm tra bởi Văn phòng Chính phủ. Mặc dù, các bước này giúp bảo đảm tính pháp lý và chất lượng của dự thảo luật, nhưng quy trình này đôi khi dẫn đến sự trùng lặp trong việc thẩm tra, kiểm tra và không khai thác tối đa vai trò của Văn phòng Chính phủ trong quá trình lập pháp. Quy trình thẩm tra của Văn phòng Chính phủ nên được chuyên môn hóa và minh bạch hơn. Hiện, vai trò thẩm tra, kiểm tra của Văn phòng Chính phủ chủ yếu mang tính nội bộ và dẫn đến sự thiếu minh bạch trong kết quả thẩm tra. Có thể cân nhắc bổ sung quy trình thẩm tra của Văn phòng Chính phủ vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025. Quy định này cần làm rõ phạm vi và nội dung thẩm tra để tránh trùng lặp với công tác thẩm định của Bộ Tư pháp. Vai trò thẩm tra của Văn phòng Chính phủ có thể được xem là kênh

tư vấn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, tập trung vào đường lối, quan điểm chính trị và bảo đảm tuân thủ thủ tục của cơ quan trình, gồm cả quy trình thẩm định. Bên cạnh đó, việc thiết lập cơ chế công khai kết quả thẩm tra sẽ giúp nâng cao trách nhiệm giải trình và bảo đảm kết quả thẩm tra được sử dụng hiệu quả trong quá trình Chính phủ đưa ra quyết định.

Thứ năm, cân nhắc bổ sung quy định về quyền rút dự thảo luật của Chính phủ. Theo đó, trước khi dự thảo luật được Quốc hội biểu quyết thông qua, Chính phủ có thể rút lại dự thảo luật khi có sự đồng ý của Quốc hội. Khi dự thảo luật đã được biểu quyết thông qua tại kỳ họp của Quốc hội, Chính phủ không được phép sửa đổi hoặc rút lại. Thêm vào đó, trong trường hợp rút lại dự thảo luật, Chính phủ cần có trách nhiệm giải trình rõ ràng trước Quốc hội. Báo cáo giải trình cần nêu cụ thể lý do rút lại, những vấn đề gặp phải trong quá trình xây dựng và kế hoạch sửa đổi hoặc xử lý trong tương lai. Đồng thời, báo cáo này cần được công khai để bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với người dân. Việc bổ sung các quy định về quyền rút dự thảo luật kết hợp với trách nhiệm giải trình chặt chẽ không chỉ giúp nâng cao chất lượng lập pháp mà còn bảo đảm tính linh hoạt, phù hợp với thực tiễn. Điều này góp phần giảm thiểu các vấn đề tồn đọng của hệ thống pháp luật Việt Nam, đồng thời, tăng cường tính minh bạch và hiệu quả trong hoạt động lập pháp của Chính phủ.

Kết luận

Qua nghiên cứu về quy trình lập pháp tại Nhật Bản, có thể thấy rõ vai trò “then chốt” của Nội các trong việc xây dựng và định hình các chính sách, pháp luật. Với quyền chủ động

đề xuất dự thảo luật và sự phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành cũng như đảng cầm quyền, Chính phủ Nhật Bản có khả năng kiểm soát mạnh mẽ trong toàn bộ quy trình lập pháp. Điều này giúp bảo đảm sự nhất quán và đồng bộ trong việc ban hành các chính sách pháp luật, cũng như phản ánh được những thay đổi kịp thời trong bối cảnh kinh tế - xã hội. Đối với Việt Nam, những kinh nghiệm này có giá trị tham khảo rất lớn. Chính phủ Việt Nam cũng đóng vai trò chủ đạo trong việc đề xuất và soạn thảo các dự án luật. Tuy nhiên, để nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật, Việt Nam cần chú trọng vào việc cải thiện quy trình thẩm định sớm, như cách mà Cục Pháp chế Nội các Nhật Bản đã thực hiện. Điều này sẽ giúp phát hiện và giải quyết sớm các vấn đề pháp lý và kỹ thuật ngay từ giai đoạn đầu, giảm thiểu việc phải chỉnh sửa lớn khi dự thảo luật đã ở giai đoạn cuối. Ngoài ra, cần có cơ chế rõ ràng hơn để thúc đẩy sự đồng thuận giữa các bộ, ngành, bảo đảm các dự thảo luật phản ánh quan điểm thống nhất của Chính phủ mà không chỉ là đề xuất của một cơ quan đơn lẻ. Việc tăng cường vai trò điều phối của Văn phòng Chính phủ trong các cuộc họp giải quyết bất đồng giữa các bộ sẽ giúp giảm thiểu nguy cơ cục bộ và bảo vệ lợi ích quốc gia một cách toàn diện.

Nâng cao vị trí, vai trò của Chính phủ trong quá trình xây dựng pháp luật không chỉ đơn thuần là tăng cường quyền hạn mà còn cần nâng cao sự chuyên nghiệp, bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của các bên liên quan. Đó là nền tảng để xây dựng hệ thống pháp luật mạnh mẽ, hiệu quả và phù hợp với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong dài hạn □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cabinet Legislation Bureau, “*The law-making process*”, <https://www.clb.go.jp/english/process/>, truy cập ngày 15/01/2025.
2. Daniel H. Foote (2019), “*The Drafting Process for Cabinet Bills*”, <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2019&context=faculty-articles>, truy cập ngày 15/01/2025.
3. JF Cohen (1997), “*The Japanese Product Liability Law: Sending A Pro-Consumer Tsunami Through Japan’s Corporate and Judicial Worlds*”, *Fordham International Law Journal* 1997 Vol 21 (1), <https://core.ac.uk/download/pdf/144226025.pdf>, truy cập ngày 15/01/2025.
4. Phạm Thúy Hạnh (2009), “*Một số khuyến nghị đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật*”, <https://phapluatdansu.edu.vn/2009/08/30/21/33/3708-2/>, truy cập ngày 15/01/2025.
5. Phạm Tuấn Khải (2014), “*Mối quan hệ giữa công tác thẩm định với công tác kiểm tra, xem xét dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trước khi trình Chính phủ*”, <https://tlpl.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-de-tai.aspx?ItemID=38&CategoryDT=DT>, truy cập ngày 15/01/2025.
6. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật điện tử, “*Nâng cao trách nhiệm của các bộ, ngành trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật*”, <https://danchuphapluat.vn/nang-cao-trach-nhiem-cua-cac-bo-nganh-trong-qua-trinh-xay-dung-va-to-chuc-thi-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat>, truy cập ngày 15/01/2025.
7. The House of Representatives, “*Committees*”, https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committee.htm, truy cập ngày 15/01/2025.