

KỸ THUẬT “MỘT LUẬT SỬA NHIỀU LUẬT”: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

Bùi Thu Hằng*

Đoàn Thị Trang**

* *Ths. Vũ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp.*

** *Ths. Vũ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp.*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Kỹ thuật một luật sửa nhiều luật, văn bản quy phạm pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/10/2019

Biên tập : 07/10/2019

Duyệt bài : 10/10/2019

Article Information:

Keywords: Technique of a single law amending several laws, legal documents, Law on Promulgation of Legal Documents

Article History:

Received : 01 Oct 2019

Edited : 07 Oct 2019

Approved : 10 Oct 2019

Tóm tắt:

Đề bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật, 10 năm qua, kỹ thuật một luật sửa nhiều luật được đưa vào và áp dụng ở Việt Nam. Thực tiễn thi hành cho thấy, bên cạnh những ưu điểm, việc áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện.

Abstract

The technique of a single law amending several laws has been introduced and applied in Vietnam over the past 10 years to ensure the consistency of the legal system. Practical implementation shows that, besides the advantages, the technical application of a law to amend several laws still has some shortcomings and barrier that need to be reviewed for further improvements.

Một luật sửa nhiều luật là hình thức ban hành một văn bản luật để sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ nội dung của nhiều văn bản luật khác. Hình thức một luật sửa nhiều luật lần đầu tiên được vận dụng vào quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta từ năm 2008. Sau khi nước ta gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), để đáp ứng nhu cầu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật phù hợp với tiêu chuẩn của WTO, khoản 3 Điều 9 Luật Ban hành văn bản quy

phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2008 quy định: *Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành.* Quy định này được nhắc lại tại khoản 3 Điều 12 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Đề hướng dẫn thi hành Luật năm 2015, Điều 36 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định 04

trường hợp được áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều văn bản quy phạm pháp luật: (1) Khi cần hoàn thiện pháp luật kịp thời thực hiện Điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (2) Khi cần sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ đồng thời nhiều văn bản mà nội dung được sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ thuộc cùng một lĩnh vực hoặc có mối liên quan chặt chẽ để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với văn bản mới được ban hành; (3) Trong văn bản đề nghị ban hành có nội dung liên quan đến một hoặc nhiều văn bản khác do cùng một cơ quan ban hành mà trong văn bản đề nghị ban hành có quy định khác với văn bản đó; (4) Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

1. Thực trạng áp dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật”

1.1. Kết quả đạt được

Tính từ 1/1/2009 đến trước ngày 1/7/2016 (7 năm), Quốc hội đã ban hành 161 luật, trong đó có 32/161¹ luật áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật. Trong khi đó, chỉ trong vòng 3 năm kể từ khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 có hiệu lực đến nay, Quốc hội đã ban hành 29 luật nhưng có tới 11/29² luật áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật. Đặc biệt, tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIV đã thông qua 7 dự án luật, trong đó có đến 6/7 luật áp dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật”. Trước đây, một luật chỉ sửa nhiều nhất là 7 luật thì từ sau khi luật năm 2015 có hiệu lực, một luật sửa tới 37 luật.

Thực tiễn cho thấy, có hai hình thức “một luật sửa nhiều luật” được áp dụng:

Thứ nhất, hình thức một luật trong đó sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều luật. Ví dụ, Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126

Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản; Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều các luật về thuế; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu đặc biệt và Luật Quản lý thuế; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm và Luật Sở hữu trí tuệ v.v..

Bản chất của hình thức này được thể hiện ngay trong chính tên gọi và bố cục của luật. Theo đó, tên gọi của luật thường bao gồm tên của các luật sẽ được sửa liên quan đến một vấn đề hoặc lĩnh vực nào đó như quy hoạch, thuế v.v.. Bố cục của hình thức này cũng khá rõ ràng, theo đó, mỗi điều quy định sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều của một hoặc một số luật. Hình thức này cho phép “gom” tất cả các luật có liên quan vào một luật để cùng sửa một lần. Cách làm này tiết kiệm rất nhiều thời gian, công sức cho cơ quan chủ trì soạn thảo cũng như các cơ quan trong quá trình thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua luật. Hình thức này cũng dễ áp dụng quy định về viện dẫn và thực hiện hợp nhất luật. Hình thức này đúng nhất với bản chất của khái niệm “một luật sửa nhiều luật”. Quy trình xây dựng luật theo hình thức này đòi hỏi phải thực hiện tuân tự các bước như xây dựng một luật mới (phải lập đề nghị xây dựng luật, đưa vào chương trình sau đó mới tiến hành soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua). Với quy trình phức tạp và phải trải qua nhiều công đoạn, việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều luật được thực hiện cần trọng hơn. Tuy nhiên, trên thực tế, hình thức này ít được áp dụng hơn hình thức còn lại.

1 Số liệu do các tác giả tự tổng kết đề phục vụ cho bài viết.

2 Số liệu do các tác giả tự tổng kết đề phục vụ cho bài viết.

Thứ hai, hình thức một luật mới được ban hành, trong đó sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một hoặc một số Điều của các luật hiện hành. Ví dụ, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa sửa đổi, bổ sung điều 65 của Luật Thi đua, khen thưởng; Luật Nuôi con nuôi, bãi bỏ Chương VIII, Điều 105 và sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Hôn nhân và gia đình; Điều 2 của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp bãi bỏ một loạt các nội dung quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp trong các luật như Luật Bảo hiểm tiền gửi, Luật Bảo hiểm y tế, Luật Công nghệ cao, Luật Chuyên giao công nghệ, Luật Dạy nghề, Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc tại nước ngoài, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Trợ giúp pháp lý, Luật Giáo dục đại học, Luật Người khuyết tật, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp.

Khác với hình thức thứ nhất, hình thức này chỉ sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều, khoản của các luật có liên quan trong luật mới ban hành. Do tính chất đơn giản, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ cần rà soát và đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một hoặc một số điều khoản của các luật khác để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Thông thường, các luật mới được ban hành sẽ có một điều hoặc một số điều ở Chương điều khoản thi hành hoặc điều khoản chuyển tiếp quy định về việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều của các luật có liên quan. Trong trường hợp này, quy trình một luật sửa nhiều luật tương đối đơn giản và thường được đề xuất ở giai đoạn cuối của quy trình xây dựng luật.

Thứ ba, việc áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật có những ưu điểm sau đây:

- Giải quyết được mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định trong văn bản quy phạm pháp luật, làm cho hệ thống pháp luật trở nên rõ ràng, dễ hiểu, dễ tiếp cận;

- Tăng hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật, thể hiện ở việc sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng nhu cầu của thực tiễn và tiết kiệm thời gian, chi phí cho hoạt động xây dựng pháp luật. Áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật cũng sẽ làm giảm chi phí cho Quốc hội, các bộ do giảm số lượng các luật riêng lẻ phải soạn thảo, thảo luận và thông qua;

- Giảm rủi ro và giảm chi phí cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh do từ đó tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Khi sự thống nhất trong hệ thống pháp luật được tăng lên, chi phí cho việc tìm hiểu pháp luật của doanh nghiệp cũng giảm đi đáng kể. Số lượng các vụ kiện trước tòa án và khiếu nại trước cơ quan hành chính nhà nước cũng sẽ giảm đi. Chi phí cho các vụ kiện, vụ khiếu nại (nếu có) cũng sẽ giảm đi nhờ hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch, dễ tiếp cận.

1.2. Những hạn chế, bất cập

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, kỹ thuật một luật sửa nhiều luật vẫn còn bộc lộ những hạn chế, bất cập sau đây:

Thứ nhất, chưa có sự thống nhất về cách hiểu và cách áp dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật”. Như chúng tôi đã phân tích ở trên, có hai hình thức áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật. Tuy nhiên, việc áp dụng hình thức nào, trong trường hợp nào vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể. Luật Quy hoạch năm 2017 là một ví dụ, Luật đã sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số điều, khoản của một luật khác³. Để bảo đảm tính đồng bộ của hệ

3 Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 50 của Luật Công nghệ thông tin số 67/2006/QH11; Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13; Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thú y số 79/2015/QH13, Sửa đổi, bổ sung điều 58 của Luật Dự trữ quốc gia số 22/2012/QH13, Sửa đổi, bổ sung điều 8 của Luật Giáo dục nghề nghiệp số 74/2014/QH13; Bổ sung khoản 5 vào điều 82 của Luật Khám bệnh, chữa bệnh số 40/2009/QH12; Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Viễn thông số 41/2009/QH12; Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí số 44/2013/QH13.

thống pháp luật, Quốc hội đã ban hành 2 luật sửa đổi 48 luật có liên quan đến quy hoạch⁴.

Thứ hai, việc sửa đổi cùng một lúc nhiều luật trong một luật mới làm cho hệ thống pháp luật trở nên rất khó kiểm soát, thiếu ổn định, gây khó khăn cho doanh nghiệp và làm giảm khả năng thu hút nguồn vốn đầu tư vào Việt Nam. Thực tế cho thấy, có luật sửa đổi, bổ sung nhiều luật “tuổi thọ rất ngắn”. Ví dụ, Luật sửa đổi, bổ sung các luật về đầu tư xây dựng cơ bản⁵ năm 2009 vừa được sửa đổi nhưng ngay sau đó, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đấu thầu năm 2013 lại được tách ra sửa đổi toàn diện. Tuổi thọ của luật sửa đổi, bổ sung các luật thuế cũng tương tự như vậy.

Ngoài ra, việc áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật còn gây khó khăn trong việc tra cứu và hợp nhất văn bản. Việc sửa Luật Đất đai và Luật Nhà ở là một ví dụ điển hình. Ngày 18/6/2009, Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai. Tuy nhiên, ngày 19/6/2009, Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản, trong đó cũng sửa đổi một số điều của Luật Đất đai và Luật Nhà ở. Như vậy, trong cùng một kỳ họp, Quốc hội thông qua 02 luật cùng sửa đổi, bổ sung một số quy định của 02 luật.

Thứ ba, quy định 04 trường hợp được áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa nhiều văn bản như hiện nay là quá rộng và khó kiểm soát, đặc biệt là với trường hợp: (1) Trong văn bản đề nghị ban hành có nội dung liên quan đến một hoặc nhiều văn bản khác do cùng một cơ quan ban hành mà trong văn bản đề nghị ban hành có quy định khác với văn bản đó; (2) Để thực hiện phương án đơn

giản hóa thủ tục hành chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thứ tư, việc ban hành một luật sửa đổi, bổ sung nhiều luật đang có xu hướng gia tăng một cách đáng quan ngại. Nếu như trước năm 2016, việc áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật chỉ chiếm tỷ lệ 19% tổng số luật được ban hành thì trong vòng 3 năm kể từ khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 có hiệu lực đến nay, tỷ lệ này là 40,7%⁶.

2. Kiến nghị hoàn thiện kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật”

Để khắc phục những hạn chế, bất cập nêu trên, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, cần luật hóa các trường hợp một luật sửa nhiều luật trong dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; bổ sung quy định về quy trình một luật sửa nhiều luật kể từ giai đoạn lập đề nghị đến soạn thảo, thông qua dự án luật loại này.

Thứ hai, cần quy định cụ thể về các yêu cầu liên quan đến nguyên tắc áp dụng soạn thảo, viện dẫn, hiệu lực từng phần.... trong dự luật một luật sửa nhiều luật.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan trong việc soạn thảo, thẩm tra, chỉnh lý, ban hành một luật sửa nhiều luật; hạn chế phổ biến việc áp dụng kỹ thuật này.

Thứ tư, cần bố trí, tăng cường nguồn lực (kinh phí, nhân lực, cơ sở vật chất) cho việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là đối với việc xây dựng, ban hành luật áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật ■

4 Luật số 28/2018/QH14 ngày 15/6/2018 sửa đổi, bổ sung 11 luật có liên quan đến quy hoạch, Luật số 35/2018/QH14, ngày 20/11/2018, sửa đổi, bổ sung 37 luật có liên quan đến quy hoạch; Luật số 28/2018/QH14 ngày 15/6/2018 sửa đổi, bổ sung 11 luật có liên quan đến quy hoạch.

5 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật liên quan đến Đầu tư xây dựng cơ bản (Luật số 38/2009/QH12).

6 Số liệu do các tác giả tự tổng kết trên cơ sở thống kê các văn bản luật do Quốc hội ban hành từ năm 2008 đến nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kỹ thuật lập pháp một luật sửa nhiều luật, Ngô Đức Mạnh, tạp chí nghiên cứu lập pháp số 52 tháng 5 năm 2005;
2. Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi), Bộ Tư pháp năm 2007;
3. Báo cáo nghiên cứu “Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật”, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2010;
4. Tài liệu Hội thảo “Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật”, Thành phố Hồ Chí Minh ngày 26, 27 tháng 6 năm 2008;
5. Báo cáo đánh giá 3 năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Báo cáo số 08/BC-BTP ngày 11/01/2019 của Bộ Tư pháp);
6. Báo cáo kinh nghiệm nước ngoài dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, ngày 21/8/2019,
7. Study Paper Possible Use of the Omnibus Legislative Technique for Implementation of Vietnam's WTO Obligations and Commitments, Institute of Law Science The World Bank, March 2006;
8. Omnibus Bills; Frequently Asked Question, 1 October 2012, Michel Bedard, Legal and Legislative Affairs Division, Parliamentary Information and Research Service;
9. Omnibus Bills in Theory and Practice, Louis Massicotte, Canadian parliamentary review/spring 2013;
10. Omnibus Law-Making Technique and Making Technique and Its Application to the Works of the Its Application to the Works of the National Assembly National Assembly, Ngo Duc Manh.

QUYỀN TÁC GIẢ ĐỐI VỚI TÁC PHẨM...

(Tiếp theo trang 17)

biệt là vấn đề phòng, chống tội phạm công nghệ cao và an ninh mạng. Có thể nói, đây là một trong những yêu cầu căn bản và cấp thiết nhất ở mọi quốc gia hiện nay, khi phải giải bài toán “cách mạng công nghệ 4.0”. Hiện nay, một số website chuyên sách viết thành sách nói đề đến với độc giả nhanh nhất (miễn phí)¹¹; sau đó kêu gọi người nghe đến các hiệu sách mua ủng hộ tác giả bởi nên biết ơn đối với những lợi ích mà cuốn sách (dưới dạng audio) đã mang lại cho bạn. Điều này là những giải pháp rất “hình thức” và không hiệu quả khi con người bị cuốn theo những bận rộn của công việc thường ngày nhất là khi hiện nay nhiều người theo đuổi cách sống tối giản nên họ hạn chế mua thêm đồ đạc (trong đó sách) để mang về nhà. Vì vậy, chúng ta cần thực hiện các giải pháp

công nghệ nhằm quản lý việc tiếp cận thông tin từ phía bạn đọc đối với sách điện tử và có cơ chế thanh toán online ngay.

Mục đích của hoạt động quản lý, khai thác tác phẩm trong các cơ sở giáo dục đại học chính là truyền tải tri thức, lan tỏa, chia sẻ tri thức của các tác giả là giảng viên, các nhà khoa học, nhà nghiên cứu trong các lĩnh vực chuyên sâu và cuộc cách mạng công nghệ 4.0 sẽ là môi trường tối ưu cho việc hiện thực hoá mục đích này. Do vậy, việc nắm bắt về các quyền và phạm vi bảo hộ của pháp luật đối với các tác phẩm tại các cơ sở giáo dục và đào tạo sẽ góp phần thúc đẩy hoạt động nghiên cứu sáng tạo, nâng cao chất lượng dạy và học của các cơ sở này ■

11 Trang youtube: Kho sách nói