

VẤN ĐỀ KỸ THUẬT PHÁP LÝ TRONG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

TS. LÊ VƯƠNG LONG *

Trong một quốc gia, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành và có hiệu lực trên thực tế là rất đa dạng và phong phú. Xét về mặt cấu trúc và yêu cầu của pháp chế thì hệ thống văn bản quy phạm đó phải là một chỉnh thể thống nhất hữu cơ cả về phương diện nội dung điều chỉnh, hình thức và thứ bậc giá trị cũng như hiệu lực pháp lý. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân đem lại mà không ít điểm bất cập có thể xảy ra cả về nội dung và hình thức đã làm hạn chế khả năng tác động, điều chỉnh của các văn bản trên thực tế. Chính vì vậy quy trình lập pháp, lập quy cần có thủ tục thẩm định, kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát hiện các khiếm khuyết của nó trước và sau thời điểm nó phát sinh hiệu lực (cả về nội dung và hình thức) để có thể sửa đổi và bổ sung cho thích ứng với nhu cầu điều chỉnh. Bài viết này xin trao đổi xung quanh vấn đề kỹ thuật pháp lý của hoạt động sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật.

Sửa đổi, bổ sung là hình thức xử lý được áp dụng đối với văn bản quy phạm pháp luật khi văn bản cần có thêm một số quy định mới, bỏ đi một số quy định cũ hay thay một số quy định vốn có bằng các quy định phù hợp hơn. Về mặt lý luận không có văn bản quy phạm pháp luật nào có thể phù hợp được với mọi điều kiện tồn tại xã hội. Có nhiều lí do đem lại khẳng định này nhưng nhìn chung có thể thấy:

- Có những quy định khi xây dựng văn bản, do nhận thức, quan điểm được coi là cần thiết và phù hợp nhưng khi đưa ra thực hiện thì

không phù hợp với thực tiễn, cần phải thay đổi cho phù hợp với thực tế khách quan.

- Có những quy định ở thời điểm ban hành văn bản và một thời gian sau đó phù hợp với thực tiễn xã hội nhưng do thực tiễn vận động không ngừng dần vượt ra khỏi tầm điều chỉnh của quy phạm, các quy định này không còn khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách có hiệu quả nữa, cần phải thay đổi cho phù hợp với trạng thái mới của các quan hệ xã hội.

- Khi xây dựng văn bản do thiếu kinh nghiệm hay hạn chế về khả năng dự báo mà thực tiễn phát sinh nhiều tình huống, yếu tố, điều kiện ngoài dự kiến bộc lộ sự thiếu hụt của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội cần thiết.

Việc sửa đổi, bổ sung trong những trường hợp như vậy là tất yếu và nếu được tiến hành kịp thời sẽ góp phần nâng cao giá trị, kéo dài "tuổi thọ" cho các văn bản quy phạm pháp luật, vừa đảm bảo hiệu quả điều chỉnh pháp luật, vừa tránh tốn kém thời gian, công sức, tiền của cho xây dựng văn bản mới.

Nhu cầu sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật là rất lớn và mang tính khách quan nên pháp luật hiện hành đã có một số quy định về vấn đề này ở các khía cạnh cơ bản như:

- Thẩm quyền sửa đổi, bổ sung: văn bản

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

quy phạm pháp luật chỉ bị sửa đổi, bổ sung bằng một văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó.

Tuy nhiên, thực tế trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta thì vấn đề sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật chỉ được đề cập chung chung, chưa cụ thể, nằm trong phần giám sát, kiểm tra, xử lý các văn bản trái pháp luật. Theo nội dung các điều 8;82*;82a*83*; 84 chương IX Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì chỉ mới quy định thẩm quyền cho các cơ quan như Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội; Chính phủ; bộ trưởng và các thủ trưởng cơ quan ngang bộ chủ yếu dưới góc độ là huỷ bỏ văn bản trái pháp luật mà thôi.

- Yêu cầu xác định rõ địa chỉ bị sửa đổi, bổ sung: văn bản sửa đổi, bổ sung phải xác định rõ tên văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản bị sửa đổi, bổ sung.

Trong đó, yêu cầu xác định rõ điều, khoản, điểm của văn bản bị sửa đổi, bổ sung là vấn đề thuộc về kỹ thuật. Quy định thì rõ ràng như vậy nhưng khi áp dụng vào hoạt động thực tế lại nảy sinh vấn đề mà người xử lý văn bản phải quan tâm. Sửa đổi, bổ sung được tiến hành bằng cách cơ quan ban hành văn bản cần sửa đổi, bổ sung ban hành một văn bản mới dùng để sửa đổi, bổ sung văn bản đã ban hành trước đó. Trong văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung nêu rõ sửa đổi, bổ sung những vấn đề gì trong văn bản bị sửa đổi, bổ sung. Nếu xét về hình thức, sau khi văn bản được sửa đổi, bổ sung thì trong hệ thống pháp luật hiện hành tồn tại hai văn bản: văn bản bị sửa đổi, bổ sung và văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung, tất nhiên có những quy định trong văn bản bị sửa đổi, bổ

sung đã bị mất hiệu lực. Nếu xét về nội dung, sau khi sửa đổi, bổ sung, các quy định ở văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung được “lồng” vào các quy định ở văn bản bị sửa đổi, bổ sung tạo thành những quy định thống nhất trong một cơ cấu chung nên trong các ấn phẩm lưu hành trên thị trường thường nhập nội dung hai văn bản làm một và thuyết minh văn bản đã được sửa đổi, bổ sung. Vì vậy, khi sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật, yêu cầu đặt ra là việc sửa đổi, bổ sung không được phá vỡ tính thống nhất nội tại của văn bản ban đầu. Yêu cầu này hoàn toàn đơn giản khi chỉ bãi bỏ những từ, cụm từ, quy định trong văn bản. Khi đó trong văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung chỉ cần ghi bỏ từ “...” hay cụm từ “...” tại khoản... điều...; thay từ “...”, cụm từ “...” bằng từ “...”, cụm từ “...” tại khoản... điều...; bãi bỏ điều..., khoản... điều... Việc sửa đổi cũng tương tự như vậy, chỉ cần ghi rõ điều... được sửa đổi như sau “...”, nội dung mới đã thế vào vị trí của nội dung cũ. Nhưng khi bổ sung thì vấn đề không phải lúc nào cũng đơn giản như vậy. Có nhiều trường hợp bổ sung khác nhau:

- Bổ sung cụm từ, đoạn: trường hợp này cũng đơn giản như trường hợp trên vì nó không ảnh hưởng tới cấu trúc của văn bản, chỉ cần nêu rõ bổ sung cụm từ “...”, đoạn “...” vào sau cụm từ “...” tại điều...

- Bổ sung khoản cho điều: trong một điều có thể có các khoản. Các khoản trong điều được sắp xếp theo một trật tự nhất định phù hợp với từng nội dung trong các khoản hay tương quan với cấu trúc của các điều khác trong văn bản. Nếu thêm khoản cuối cùng cho điều thì đánh tiếp số cho khoản được bổ sung theo dãy số tự nhiên của các khoản đã có. Nếu

thêm khoản vào giữa các khoản đã có thì đánh số lại cho các khoản theo dãy số tự nhiên với trật tự mới của các khoản. Việc bổ sung khoản cho điều tuy có thể làm ảnh hưởng trật tự các vấn đề được nêu trong điều (các khoản) nhưng không ảnh hưởng đến trật tự các điều trong văn bản.

- Bổ sung điều cho văn bản: trong nhiều trường hợp, văn bản cần được bổ sung điều hoàn toàn mới. Vấn đề đặt ra là điều mới được bổ sung được đặt vào vị trí nào trong văn bản?

Bất kì văn bản nào cũng là một chỉnh thể trong đó các vấn đề thuộc nội dung văn bản được sắp xếp theo một trật tự thích hợp sao cho với lượng ngôn từ ít nhất chuyển tải được lượng thông tin nhiều nhất, đảm bảo cho người đọc thu nhận được thông tin dễ dàng và chính xác nhất. Trật tự này nếu bị thay đổi có thể làm văn bản thiếu nhất quán, thông tin chuyển tới người đọc bị sai lệch hoặc trở nên khó hiểu.

Theo trật tự thông thường nhất, những điều cuối của văn bản bao giờ cũng là điều khoản thi hành có nội dung như xác định thời điểm văn bản phát sinh hiệu lực, văn bản làm mất hiệu lực của văn bản nào, cơ quan nào có trách nhiệm hướng dẫn thi hành văn bản. Và như vậy, những điều cần bổ sung cho văn bản không thể xếp nối tiếp vào cuối (đặt sau những điều khoản thi hành) mà phải xếp vào vị trí nào đó thuộc phần nội dung chính của văn bản. Vị trí thích hợp của điều cần bổ sung phụ thuộc vào nội dung của nó có quan hệ như thế nào với nội dung các điều đã có trong văn bản. Muốn tìm được vị trí này hãy hình dung điều cần bổ sung đã có ngay từ khi văn bản được soạn thảo, khi đó vị trí của điều này ở đâu. Chẳng hạn, điều cần bổ sung có vị trí thích hợp ở sau Điều 15, trước Điều 16 của văn bản

bị sửa đổi, bổ sung. Trong trường hợp này không thể đánh số cho điều mới là 16 và đẩy lùi số thứ tự của các điều tiếp theo (Điều 16 cũ thành Điều 17, Điều 17 cũ thành Điều 18...). Điều mới chỉ có thể được đánh số 15 hay 16 trong khi các điều khác vẫn giữ nguyên số cũ. Vì pháp luật không có quy định nên theo thói quen trong xây dựng văn bản thì điều mới sẽ được đánh số theo số của điều đứng trước nó, tức là Điều 15 và để phân biệt với Điều 15 đang tồn tại thì điều mới sẽ có thêm một kí hiệu nào đó, thường là Điều 15a. Như vậy, thứ tự các điều trong văn bản sẽ là Điều 14, Điều 15, Điều 15a, Điều 16... Nhưng nếu xem xét vấn đề một cách thật sự khoa học thì khi cần bổ sung một điều vào vị trí giữa hai điều đã có không thể đơn giản là lúc nào cũng đánh số điều mới theo điều đứng trước như vậy. Việc đánh số cho điều mới theo điều đứng trước hay điều đứng sau nó tùy thuộc vào nội dung của điều mới gắn gũi với nội dung của điều nào hơn. Xin chứng minh điều này bằng một ví dụ cụ thể như sau:

Điểm 23 Luật sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thông qua ngày 16/12/2002 quy định: "*Bổ sung Điều 80a trước Điều 81 như sau*", điểm 24 luật này quy định "*Bổ sung Điều 80b sau Điều 80a như sau*". Trường hợp này giữa Điều 80 và Điều 81 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có bổ sung hai điều là Điều 80a và 80b. Như vậy, sau khi sửa đổi, bổ sung thứ tự các điều trong Luật là Điều 80, Điều 80a, Điều 80b, Điều 81... Việc đánh số cho hai điều bổ sung theo số của điều đứng trước nó là theo thói quen và thói quen trong trường hợp này đã tỏ ra hoàn toàn không thích hợp. Bởi lẽ, Điều 80a quy định về mục đích giám sát, kiểm

tra văn bản quy phạm pháp luật, Điều 80b quy định về nội dung giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật trong khi Điều 80 quy định về áp dụng văn bản quy phạm pháp luật. Đây là những nội dung hoàn toàn độc lập với nhau nên không thể ở cùng một vị trí (vị trí của Điều 80). Hai điều bổ sung này phải được đánh số theo Điều 81 vì Điều 81 và một số điều tiếp theo quy định về giám sát, xử lý văn bản trái pháp luật. Lẽ đương nhiên hai điều bổ sung vẫn phải ở vị trí trước Điều 81 vì hai điều này quy định những vấn đề chung về giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, còn các điều từ 81 đến 84 quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan trong việc giám sát, xử lý văn bản trái pháp luật. Việc đánh số 80a, 80b cho hai điều này càng thể hiện sự bất hợp lý khi các quy định hiện hành được trình bày dưới dạng lồng nội dung hai văn bản (Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Tại ấn phẩm Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002) của Nhà xuất bản chính trị quốc gia, xuất bản năm 2003, Điều 80a và Điều 80b được xếp vào Chương VIII - Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật mà đúng ra chúng phải ở Chương IX - giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản trái pháp luật. Sở dĩ ấn phẩm xếp như vậy vì người ta nghĩ rằng không thể tách ba điều cùng là điều 80 ra hai chương khác nhau và cách tư duy ấy không phải là không có logic. Tuy nhiên, sự trớ trêu hẳn đã không xảy ra nếu hai điều bổ sung này được đánh số theo Điều 81 (thuộc Chương IX). Tức là điểm 23 Luật sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thay vì quy định “Bổ

sung Điều 80a trước Điều 81 như sau” thì quy định “Bổ sung Điều 81a trước Điều 81 như sau” và tương tự, điểm 24 sẽ là “Bổ sung Điều 81b sau Điều 81a như sau”.

Bởi vậy theo chúng tôi, khi bổ sung văn bản quy phạm pháp luật cần chú ý:

- Đảm bảo tính thống nhất nội tại của toàn văn bản sau khi bị sửa đổi, bổ sung: thống nhất về kết cấu, thống nhất về nội dung, phương hướng điều chỉnh, thống nhất về hình thức thể hiện.... Chẳng hạn, sau khi sửa đổi xong, văn bản đã được sửa đổi cần được biên tập lại thành một bản thống nhất và ghi rõ văn bản ... x... đã được sửa đổi bổ sung ngày... tháng... năm... để thuận lợi cho các chủ thể áp dụng và thực hiện. Trên thực tế, các mục, phần đã bỏ không cần đánh dấu hoặc chỉ rõ nữa vì nó đương nhiên đã bị loại và không còn giá trị. Hiện nay ở nước ta, khi sửa đổi một văn bản xong thì kết quả thường được biên tập riêng các mục mới được sửa đổi hoặc đồng thời biên tập cả hai trong một văn bản đã tạo nên sự phức tạp trong quá trình nhận thức, thực hiện và áp dụng.

- Thay đổi thói quen chỉ đánh số cho điều bổ sung theo điều đứng trước nó. Cần nhận thấy việc đánh số cho điều được bổ sung vào văn bản theo điều đứng trước hay điều đứng sau phụ thuộc vào mối quan hệ về nội dung của điều bổ sung với các điều đó.

Trên thực tế, việc tồn tại một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đa dạng được ban hành bởi nhiều loại chủ thể thật khó tránh khỏi những khiếm khuyết cả về nội dung và hình thức. Nhận thức được thực trạng này, ở nước ta, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 355/QĐ-TTg ngày 28/5/1997 thành lập Ban chỉ đạo của Chính phủ về tổng rà soát và hệ

thống hoá văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành, địa phương nhằm loại bỏ các văn bản đã hết hiệu lực, không còn phù hợp, chồng chéo hoặc mâu thuẫn. Tuy nhiên, để quy trình lập pháp, lập quy được chặt chẽ và các sản phẩm làm ra là các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu quả thực tế cao thiết nghĩ:

- Trong xây dựng luật, bên cạnh các uỷ ban, tiểu ban soạn thảo văn bản và các cơ quan có thẩm quyền thẩm định dự án luật (như Uỷ ban pháp luật của Quốc hội, Hội đồng dân tộc...) cần thành lập hội đồng phản biện khoa học các dự án luật, pháp lệnh. Lẽ dĩ nhiên, ý kiến của hội đồng khoa học không có giá trị bắt buộc mà chỉ đóng góp những ý kiến cho cấp có thẩm quyền quyết định cụ thể. Lý do để quy trình xây dựng luật cần có thủ tục này là vì đó là những văn bản có giá trị pháp lí rất cao, hơn nữa việc chuẩn bị dự án luật ở nước ta thông thường được giao cho bộ, ngành chuẩn bị nên chủ yếu chỉ nhìn nhận thực tế nhu cầu của ngành mình mà thôi. Khả năng bao quát, xem xét một cách toàn diện sự tương thích với hệ thống văn bản khác cả về nội dung và hình thức dễ có thể bị phiến diện. Về mặt tổ chức, hội đồng phản biện khoa học này có thể thường trực hoặc không nhưng phải tập hợp được những nhà khoa học theo từng chuyên ngành và có tâm huyết với công việc. Đương nhiên, đối với mọi văn bản quy phạm pháp luật nếu có được thủ tục như văn bản luật thì rõ ràng chất lượng, tính đồng bộ, phù hợp chắc chắn sẽ được nâng lên rõ rệt.

- Trong chương trình giảng dạy kĩ thuật soạn thảo văn bản pháp luật cần đưa vào nội dung kĩ thuật sửa đổi, bổ sung các văn bản

quy phạm pháp luật. Từ trước đến nay ở nước ta chưa có cơ sở đào tạo nào đưa nội dung này vào chương trình giảng dạy, nghiên cứu. Trong lúc đó, chất lượng của một văn bản quy phạm trước hết được xem xét trên hai phương diện là nội dung và hình thức, hai yếu tố này có liên quan, tương tác chặt chẽ với nhau. Hơn nữa, với đặc thù của môn khoa học cũng như môn học, kĩ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật phải bao hàm cả yếu tố kĩ thuật pháp lí sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật.

- Để tạo nên tiền đề pháp lí và bảo đảm tính thống nhất cho cả quy trình xây dựng pháp luật nên chẳng chúng ta cần có thêm những quy định cụ thể hơn cho vấn đề kĩ thuật pháp lí về sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật. Vì lẽ đó, cần ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể, chi tiết về vấn đề sửa đổi bổ sung văn bản quy phạm pháp luật theo nội dung các điều 81; 82*; 82; 82a*; 83*; 84, chương IX của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Để tránh sự xung đột pháp luật nội (tức pháp luật quốc gia) nhìn từ cả góc độ nội dung, hình thức, thẩm quyền, cũng như sự khác biệt về mặt kĩ thuật pháp lí cần thực thi có hiệu quả Quyết định số 355/QĐ-TTg ngày 28/5/1997 của Thủ tướng Chính phủ. Đồng thời cần nội luật hoá thích ứng những khung pháp lí quốc tế (ví dụ khung pháp luật về thương mại của WTO), tập quán thông dụng quốc tế (chẳng hạn như tập quán thương mại quốc tế, tổ tụng quốc tế theo từng lĩnh vực...) nhằm hạn chế tình trạng xung đột pháp luật ngoại, bảo đảm cho quá trình hội nhập, toàn cầu hoá có hiệu quả./