

CÁC KHÍA CẠNH XUNG QUANH VẤN ĐỀ LUẬT (PHÁP LỆNH) KHUNG

Vũ Thư*

Trong Quyết định số 933/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ của Thủ tướng Chính phủ ngày 27/8/2004 đã có nhận xét rằng: “Chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay còn thấp,...vẫn còn tình trạng luật, pháp lệnh mang tính nguyên tắc chưa cụ thể, cần phải ban hành nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành thì mới đi vào cuộc sống...”. Dĩ nhiên, đây chỉ là một trong số nhiều hạn chế của công tác xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta.

Tình hình nêu trên liên quan đến những văn bản có hiệu lực pháp lý cao có tính chất đại loại như vậy được sử dụng trong thực tiễn pháp lý, được gọi là “luật khung” hoặc “pháp lệnh khung” hoặc là quy định khung trong luật (từ đây xin gọi chung là luật khung). Trong từ điển pháp lý không thấy có những thuật ngữ như vậy. Nhưng điều đó không có nghĩa là các cụm từ vừa nêu không chứa đựng trong nó nội dung nhất định. Trong bài viết này, chúng tôi đề cập một số vấn đề liên quan đến tình trạng của luật đang được gọi là luật khung.

1. LUẬT KHUNG VÀ CƠ SỞ TỒN TẠI LUẬT KHUNG

Luật khung là văn bản luật mà trong nội dung của nó chứa đựng các quy định cơ bản, có tính định hướng hoặc là có tính nguyên tắc làm nền tảng cho các quy định cụ thể hơn trong văn bản pháp luật khác, thường là văn bản dưới luật; nhờ đó, các quy định của văn bản luật có khả năng thực hiện được trong thực tiễn. Đương nhiên, đã gọi là luật khung

thì theo cách hiểu thông thường, luật này phải chứa đựng “kha khá” các quy phạm có tính chất khung. Trường hợp luật chứa quá ít các quy phạm có tính chất đó mà gọi là luật khung thì cách gọi đó mang nhiều tính ước lệ.

Luật khung có thể chia thành hai loại:

Loại thứ nhất là Hiến pháp. Đây là đạo luật cơ bản nói chung, chỉ quy định những vấn đề cơ bản nhất làm cơ sở cho các quy định của tất cả các văn bản pháp luật (luật và dưới luật) trong hệ thống pháp luật. Tính chất “khung” của loại văn bản này do đặc điểm vốn có của nó quy định. Loại luật khung này có ở hầu hết các quốc gia và không thể đặt vấn đề loại bỏ nó.

Loại thứ hai là luật thường. Luật này có thể bao gồm nhiều quy định có tính chất “khung”, ví dụ ở ta hiện nay là các luật về thuế, hoặc có thể ít hoặc rất ít quy định “khung” hơn, ví dụ, Bộ luật Dân sự. Hầu như hiếm có luật nào trong hệ thống pháp luật nước ta lại không cần có quy định cụ thể, chi tiết trong văn bản pháp luật khác. Vấn đề thường chỉ là ít hay nhiều mà thôi.

Theo trình bày trên đây thì rõ ràng luật khung là hiện tượng đang tồn tại trong hệ thống pháp luật. Điều đó ít nhất được minh chứng thuyết phục bởi sự hiện diện của đạo luật cơ bản được gọi là hiến pháp. Vấn đề còn cần bàn ở đây là sự tồn tại các quy phạm có tính chất “khung” trong số các luật thường có hợp lý hay không?

Trên đây đã nói hầu hết các luật thường đều có các quy định khung. Tại sao lại có tình hình như vậy? Có nhiều lý do khác nhau, đó là:

* PGS.TS Viện Nhà nước và pháp luật

- Xuất phát từ quan niệm cho rằng luật chỉ quy định các vấn đề cơ bản, cụ thể, chi tiết hơn sẽ do văn bản dưới luật quy định. Đây là nhận thức tồn tại đã từ lâu trong khoa học pháp lý, đang hiện diện như một thói quen trong xây dựng luật;

- Do cơ cấu chung của văn bản, không cho phép một bộ phận nào đấy của văn bản quy định quá chi tiết, cụ thể làm mất cân đối trong trình bày nội dung toàn văn bản;

- Do vấn đề chi tiết cụ thể (thậm chí có thể cả vấn đề thuộc diện cần được quy định trong luật) chưa được làm rõ hoặc chưa thể làm rõ, nhà làm luật không muốn quy định vào luật mà dành vấn đề đó cho văn bản dưới luật. Trong bối cảnh đang có những chuyển đổi trên nhiều mặt kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay, đây là một lý do “nặng ký”, rất đáng chú ý;

- Do vấn đề cần quy định thường có những biến đổi mà mỗi lần biến đổi đòi hỏi có sửa đổi tương ứng trong văn bản pháp luật. Để có thể dễ dàng sửa đổi quy định đó, nhà làm luật không quy định vấn đề đó trong luật mà dành cho văn bản dưới luật;

- Do quy định trong luật khó hiểu, chưa rõ ràng đòi hỏi phải có văn bản hướng dẫn;

- Do quy định không đầy đủ, không có tính khả thi đòi hỏi phải có văn bản quy định hướng dẫn hoặc có tính chất bổ sung;

- Do quy định trong luật có điểm mâu thuẫn với quy định trong văn bản pháp luật khác cần được giải thích, hướng dẫn;

- Do sự vội vàng trong quá trình xây dựng và thông qua luật, v.v.

Như vậy, có rất nhiều lý do dẫn đến sự tồn tại tình trạng luật khung hoặc là quy định khung trong luật. Trong số các lý do trên thì có lý do làm cho “luật khung” cần thiết phải có và có những lý do làm cho một đạo luật hoặc một quy định của luật vốn không được có ý định xây dựng thành cái “khung”, nhưng do khiếm khuyết (do không nhận biết

được hoặc có thể nhận biết được) mà trở thành luật khung.

Đã là quy định khung thì việc áp dụng quy định này trong thực tế sẽ rất khó, thậm chí không thể thực hiện được. Cái khó chịu là chỗ về nguyên tắc, một quan hệ xã hội hoặc một vấn đề nào đó tiếng là đã được quy định trong luật rồi, nhưng có mà vẫn như không. Các quy định loại này còn phải được quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn mới có thể đưa được vào đời sống xã hội. Về mặt pháp lý, nảy sinh điều oái oăm là các quy định trong một đạo luật đã có hiệu lực thi hành, thực hiện, nhưng phải chờ các văn bản dưới luật mới áp dụng vào thực tế được. Trong thực tiễn, có những trường hợp quy định của luật phải nhiều hoặc rất nhiều năm sau mới được áp dụng, thậm chí chưa biết bao giờ có thể áp dụng được.

2. SỰ LẠM DỤNG LUẬT KHUNG VÀ VẤN ĐỀ KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG NÀY

Xem xét các lý do dẫn đến sự hiện diện luật khung như nói ở trên (xin nhắc lại, chỉ đối với luật thường) thấy rằng: không thể nói chung rằng ở đâu có luật khung là bất cập, là cần phải khắc phục hiện tượng đó. Bởi vì, trong trình bày về lý do tồn tại luật khung trên đây, có rất nhiều lý do hợp lý khẳng định sự cần thiết có luật khung, quy định khung trong luật. Cần phải chấp nhận nó như một phần không mong muốn của công tác lập pháp. Với quá trình thiết lập một hệ thống pháp luật tương đối hoàn chỉnh trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở rộng dân chủ và chủ động hội nhập quốc tế đang diễn ra hiện nay ở nước ta thì tình trạng luật khung sẽ càng khó tránh khỏi được. Có lẽ xuất phát từ thực tế là không thể loại trừ luật khung ra khỏi hệ thống pháp luật mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII chỉ đặt vấn

đề: “Các luật ban hành cần bảo đảm tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được”¹. Ở đây, liên quan đến vấn đề xem xét, rõ ràng là Nghị quyết chỉ khuyến cáo cần quy định có tính khả thi, dễ hiểu, cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản mới thi hành được. Điều đó có thể ngầm hiểu rằng luật khung vẫn tồn tại. Chúng tôi hoàn toàn tán thành quan điểm như vậy và nghi ngờ nhận định rằng mọi luật đều có thể quy định chi tiết, áp dụng được ngay trong lĩnh vực quan hệ xã hội được nó điều chỉnh.

Cần lưu ý ở đây là Nghị quyết Trung ương ba nói trên chỉ xem xét một số lý do dẫn tới tình trạng để thực hiện luật phải chờ văn bản hướng dẫn mà thôi. Cụ thể là: 1/ Quy định của luật thiếu tính khả thi; 2/ Quy định của luật khó hiểu, gây cách hiểu khác nhau; 3/ Quy định không cụ thể. Ngoài ra, còn có các lý do khác dẫn tới tình trạng luật khung đã được chúng tôi nói đến ở trên.

Như vậy, luật khung là hiện tượng tồn tại khách quan trong hệ thống pháp luật. Đã là luật khung thì đương nhiên cần có văn bản pháp luật khác triển khai để cái “khung” đó có thể thực hiện được trong thực tế. Vấn đề đặt ra là chỉ có thể hạn chế tối đa tình trạng luật khung (quy định khung trong luật) chứ không thể triệt tiêu được nó. Điều đó cũng có nghĩa là chúng ta cần phải chống lại tình trạng *lạm dụng luật khung* đang xảy ra trong công tác lập pháp hiện nay. Vì dù thế nào, luật khung cũng có mặt bất cập trong việc thi hành, thực hiện như đã nói ở trên. Chính điều này luôn đặt trước nhà làm luật khả năng lựa chọn là trong luật, quan hệ xã hội nào đó cần được quy định có tính chất “khung” hay là chi tiết.

Để giảm thiểu tình trạng lạm dụng luật khung, theo chúng tôi, việc xây dựng và thông qua các luật cần tính đến các mặt chủ yếu sau:

- Khi xây dựng luật, việc thiết lập các quy định của luật phải dự liệu được tất cả hoặc về cơ bản các nội dung điều chỉnh liên quan đến các quy định đó theo quan điểm về tính khả thi. Nghĩa là, các quan hệ xã hội nhất định cần được điều chỉnh phải được nhà soạn thảo, nhà làm luật hình dung được với một tổng thể quy phạm pháp luật nào đấy. Đây là đòi hỏi hàng đầu của công tác lập pháp để khắc phục tình trạng lạm dụng luật khung. Do không có sự ràng buộc thực hiện yêu cầu này nên có tình trạng nhà soạn thảo hoặc cơ quan thông qua luật không biết sau khi đã định ra cái “khung” thì bên trong nó sẽ chứa đựng cái gì hoặc cái gì sẽ được quy định tiếp theo nó hay nói cách khác là không rõ được đạo luật sống như thế nào trong thực tế cuộc sống. Tất nhiên, dự liệu các vấn đề xung quanh một quy định không có nghĩa là mọi quy định cụ thể nào cũng đều có thể đưa được vào luật. Nhà làm luật sẽ phải lựa chọn những vấn đề nào cần quy định trong luật và những vấn đề nào quy định trong văn bản pháp luật khác².

- Xem xét, đánh giá việc đưa các quy định cụ thể vào văn bản luật có bảo đảm được sự cân đối, hài hoà trong cơ cấu chung của các quy định của văn bản luật hay không và có thể làm như thế nào để quy định vấn đề chi tiết, cụ thể mà không làm mất đi sự cân đối năm vậy. Ở đây, chúng tôi cho rằng sẽ là “cấp tiến” nếu đòi hỏi mọi cái cụ thể đều có thể quy định trong luật, nhưng cũng sẽ là “bảo thủ” nếu cho rằng luật chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội về cơ bản, không cụ thể.

² Nếu cùng với các luật, những văn bản dưới luật được ban hành kịp thời thì có lẽ vấn đề luật khung không đội lên như hiện nay. Khi đó người ta sẽ chỉ đặt ra vấn đề xác lập cơ cấu các văn bản luật và dưới luật như thế nào cho hợp lý, dễ áp dụng, dễ tìm hiểu mà thôi.

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, Nxb Chính trị quốc gia, 1997, tr. 48.

Mỗi văn bản luật đều có đòi hỏi khách quan về mặt cấu trúc, không thể tùy tiện; và, không phải bất cứ quy định nào có tính cụ thể cũng không thể đưa được vào luật.

- Đưa quy định cụ thể vào luật có bảo đảm tính ổn định của văn bản luật không, tức là xem xét khả năng biến động của quy định cụ thể cũng như tính chắc chắn của vấn đề nếu được quy định trong luật. Tính ổn định của pháp luật nói chung, đặc biệt là đối với văn bản luật là một yêu cầu lớn của pháp chế, nhưng lâu nay mọi người ít chú ý đến. Quan điểm cho rằng trước nhu cầu của thực tiễn, cứ quy định, nếu sai, thiếu sót thì sửa là quan điểm không thể hiện tinh thần chân chính của pháp chế xã hội chủ nghĩa. Cần thấy rằng pháp luật luôn thay đổi thì cũng đồng thời mâu thuẫn với cái gọi là thói quen tuân theo quy định pháp luật trong tâm lý pháp luật của mỗi người. Việc sửa đổi pháp luật nói chung chỉ là việc bất quá phải làm thôi. Như vậy, khi đặt ra quy định pháp luật nào đấy thì buộc nhà làm luật phải cân nhắc đến tính chất nói trên của luật.

- Xem xét, bảo đảm để các quy định của luật không mâu thuẫn với quy định của văn bản pháp luật khác, rõ ràng và không bị hiểu sai.

- Bảo đảm tính khả thi hay là sự phù hợp của quy định của luật với thực tế.

Trong quy trình lập pháp, soạn thảo luật là giai đoạn có vị trí, vai trò *đặc biệt quan trọng*. Để khắc phục tình trạng lạm dụng luật khung, một vấn đề có tính nguyên tắc là buộc người làm soạn thảo luật phải là người nắm được không chỉ các vấn đề cơ bản mà cả những vấn đề cụ thể của lĩnh vực quan hệ xã hội được luật điều chỉnh. Có một thực tế là chính những người được giao soạn thảo luật khi tiến hành công việc dự thảo luật nhiều khi cũng không nắm được góc ngách của vấn đề điều chỉnh. Cần cải cách ngay thành phần người tham gia soạn thảo theo hướng chọn người biết việc chứ không phải chỉ là người đại diện cho cơ quan này hay cơ quan kia như một thủ tục bắt buộc hoặc là sự “bảo đảm an toàn” cho dự thảo. Đồng thời, đòi hỏi người soạn thảo nếu không quy định chi tiết được trong luật thì phải có đồng thời các văn bản hướng dẫn chi tiết kèm theo văn bản luật được soạn thảo như một bộ phận cấu thành bắt buộc để khi luật được thông qua và công bố là có thể thực thi ngay được. Nếu quy định này trở thành một quy định của quy trình xây dựng luật thì có thể sẽ khắc phục được phần đáng kể tình trạng lạm dụng luật khung, quy định khung trong luật không cần thiết.