

# BAN HÀNH VĂN BẢN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

NGÔ LINH NGỌC\*

**Tóm tắt:** Việc ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) ở Việt Nam đang có xu hướng gia tăng nhằm phục vụ kịp thời cho công tác quản lý nhà nước, song vấn đề này theo thời gian bắt đầu nảy sinh những vướng mắc, bất cập. Bài viết nghiên cứu về hoạt động ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL, trên cơ sở đó đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng của nhóm văn bản này trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Ban hành văn bản; quy phạm pháp luật; văn bản quy phạm pháp luật; sửa đổi, bổ sung

**Ngày nhận bài:** 11/12/2024; **Biên tập xong:** 12/7/2025; **Duyệt đăng:** 23/7/2025

## PROMULGATION OF AMENDING AND SUPPLEMENTING LEGAL NORMATIVE DOCUMENTS IN VIETNAM TODAY AND ORIENTATIONS FOR IMPROVEMENT

**Abstract:** Recently, the promulgation of amending and supplementing legal normative documents in Vietnam has been on the rise to meet the timely demands of state governance. However, over time, this issue has revealed certain limitations and challenges. This article examines the process of issuing amended and supplemented legal normative documents, identifies existing shortcomings, and proposes solutions to improve the quality of these legal documents in the future.

**Keywords:** Issuance of documents; legal norm; legal normative document; amendment and supplementation

**Received:** Dec 11, 2024; **Editing completed:** Jul 12, 2025; **Accepted for publication:** Jul 23, 2025

### 1. Khái quát về văn bản sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Bản về văn bản sửa đổi, VBQPPL ở Việt Nam đang có hai loại là văn bản sửa đổi, bổ sung một VBQPPL và văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL. VBQPPL sau kiểm tra nếu phát hiện có những khiếm khuyết, mâu thuẫn, thậm chí có những nội dung không phù hợp nhưng chưa đến mức phải bãi bỏ thì sẽ được sửa đổi, bổ sung. Quy định về văn bản sửa đổi, bổ sung đã được ghi nhận ngay từ Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã bổ sung thêm quy định về ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản. Đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và bây giờ là Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 cũng vẫn có sự kế thừa và xác định “VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế bằng VBQPPL của chính cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành bằng văn bản của cơ quan, người có thẩm quyền”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025.

Cụ thể hóa quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2025, Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (Nghị định số 78/2025/NĐ-CP) đã đưa ra khái niệm về văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL.

**Thứ nhất**, văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều là văn bản sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một hoặc một số quy định của văn bản hiện hành. VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế bằng VBQPPL của chính cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản đó<sup>2</sup> hoặc bị đình chỉ việc thi hành bằng văn bản của cơ quan, người có thẩm quyền. Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải đồng thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL do mình đã ban hành khác với quy định của

\* Email: [Ngolinngoc@hlu.edu.vn](mailto:Ngolinngoc@hlu.edu.vn)

Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

<sup>2</sup> Nguyễn Văn Thọ, “Quy trình ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 338/2024, tr. 121-126.

VBQPPL mới được ban hành. Trường hợp có quy định khác nhưng cần tiếp tục được áp dụng thì phải được quy định rõ trong VBQPPL mới được ban hành. Trường hợp văn bản được ban hành có nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm, cụm từ, từ của các văn bản khác thì các nội dung này được quy định tại chương về điều khoản thi hành hoặc điều quy định về hiệu lực thi hành. Nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ được bố cục thành điều, khoản, điểm, tùy theo phạm vi và mức độ sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ. Việc trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều không được làm thay đổi thứ tự các điều khoản không bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ của văn bản được sửa đổi, bổ sung một số điều. Tại nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ phải xác định rõ phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản được sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ.

**Thứ hai**, văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản là văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ đồng thời các quy định của nhiều văn bản có liên quan<sup>3</sup>. Khái niệm này xuất phát từ định nghĩa một luật sửa nhiều luật (Omnibus Law) có nguồn gốc từ tiếng Latin, có nghĩa là “cho tất cả mọi thứ”<sup>4</sup>. Dự thảo một văn bản sửa nhiều VBQPPL là một VBQPPL duy nhất kết hợp nhiều quy định của các VBQPPL khác nhau trong cùng một văn bản với mục tiêu giảm sự phức tạp trong quy trình ban hành các VBQPPL, giới thiệu một quy trình đơn giản để sửa đổi nhiều VBQPPL cùng một lúc. Về nguyên tắc, quy trình lập pháp chặt chẽ với nhiều công đoạn là nhằm xây dựng một VBQPPL có chất lượng và bảo đảm tính khả thi. Chính vì vậy, việc loại bỏ bất cứ một bước nào trong quy trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ quy định của một hoặc nhiều VBQPPL đều bị coi là bất hợp pháp. Do đó, việc sửa đổi đồng thời nhiều VBQPPL cùng một lúc cho phép vừa tuân thủ đầy đủ các bước của quy trình lập pháp sẽ khắc phục được mâu thuẫn của hệ thống

pháp luật, giảm chi phí và thời gian dành cho việc nghiên cứu, soạn thảo.

Như vậy, trong trường hợp nhiều văn bản cần phải sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ do cùng một cơ quan ban hành thì cơ quan đó chỉ cần ban hành một văn bản bao gồm các nội dung đó mà không cần phải sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ từng văn bản. VBQPPL có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều VBQPPL do cùng cơ quan ban hành trong các trường hợp sau đây: Để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; Nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ có liên quan chặt chẽ với nhau để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với văn bản mới được ban hành; Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính đã được phê duyệt. Tùy theo nội dung được sửa đổi, bổ sung, tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản bao gồm: tên loại văn bản, kèm theo cụm từ “sửa đổi, bổ sung một số điều của” và tên khái quát hoặc danh sách cụ thể các văn bản có liên quan.

### **2. Thực trạng một số vấn đề trong quy định pháp luật về ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật**

#### **2.1. Quy định về quy trình ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật**

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 là bước tiến lớn trong quy định về quy trình ban hành VBQPPL, với rất nhiều quy định chặt chẽ, góp phần hoàn thiện và nâng cao chất lượng của các VBQPPL. Tuy nhiên, đối với văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL lại chưa có quy định rõ ràng về quy trình ban hành. Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 không có quy định cụ thể về quy trình ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL riêng mà chỉ dừng lại ở một số quy định tại Điều 8. Như vậy có thể hiểu, quy trình ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung sẽ tương tự như quy trình ban hành các VBQPPL thông thường bao gồm các bước như: Lập đề nghị xây dựng văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL và thông qua ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung. Đương

<sup>3</sup> Điều 70 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP.

<sup>4</sup> Bùi Thu Hằng (2020), *Kỹ thuật lập pháp “Một luật sửa nhiều luật” từ quy định của pháp luật đến thực tiễn áp dụng*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2526>, truy cập ngày 14/3/2025.

nhiên, cũng có thể ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn. Ngày 11/01/2022, với 436/466 đại biểu Quốc hội tham gia biểu quyết tán thành, Quốc hội khóa XV đã lần đầu tiên thông qua Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của 08 Luật<sup>5</sup> trong phiên họp trực tuyến tại kỳ họp bất thường lần thứ nhất.

Qua nghiên cứu có thể thấy, do không có quy định rõ ràng nên vẫn còn tồn tại một số vướng mắc liên quan đến quy trình ban hành nhóm văn bản này, nhất là đối với nhóm văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL. Đồng thời, trong quy trình ban hành sẽ đặt ra một số vấn đề như:

*Một là*, việc kiểm soát một cách chi tiết về từng nội dung sửa đổi sẽ là rất khó khăn khi phải đối chiếu đồng thời rất nhiều VBQPPL (nhiều trường hợp lên tới hàng chục VBQPPL khác nhau, như Nghị định số 35/2023/NĐ-CP ngày 20/6/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Xây dựng), điều này khiến cho việc thảo luận tại các cơ quan có thẩm quyền ban hành sẽ bị hạn chế<sup>6</sup>, thậm chí khó rà soát trọn vẹn nội dung của văn bản sửa đổi, có thể dẫn tới chông chéo, xung đột giữa các quy định với nhau.

*Hai là*, việc thẩm định, thẩm tra đối với các dự thảo này cũng gặp nhiều vướng mắc, đối với các dự thảo một luật sửa nhiều luật, rất khó để phân định việc thẩm tra cho các ủy ban của Quốc hội khi mà dự án luật một luật sửa nhiều luật liên quan đến nhiều lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền của các ủy ban khác nhau. Còn đối với các văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL khác, việc thẩm định sẽ bắt buộc phải thành lập Hội đồng do có sự phức tạp trong nội dung thẩm định, và liên quan đến nhiều cơ quan, nhiều ngành lĩnh vực<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp, Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự, <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/pages/hoat-dong-pbgdpltw.aspx?ItemID=1535>, truy cập ngày 20/6/2025.

<sup>6</sup> Bùi Thu Hằng (2020), t.lđd.

<sup>7</sup> Nguyễn Duy Tiến (2020), “Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng

Ba là, thời gian dành cho việc xây dựng các văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL sẽ áp dụng như các VBQPPL thông thường, nhưng sẽ không đủ để có thể tiến hành chất vấn, lấy ý kiến, phản biện..., nhất là đối với dự thảo văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản có xu hướng dài và phức tạp, đòi hỏi sự tập trung cao hơn của cơ quan lập pháp để phân tích kỹ lưỡng và đưa ra quyết định. Một số dự thảo văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL có phạm vi sửa đổi rất rộng làm hạn chế việc kiểm soát chất lượng của dự thảo và có thể nảy sinh nhiều sai sót tồn tại mà không thể phát hiện hết trong quá trình xây dựng.

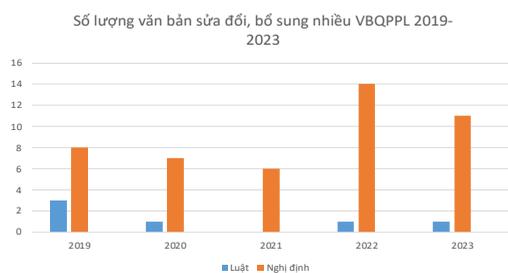
## 2.2. Quy định về một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản quy phạm pháp luật

Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 đã quy định về một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL tại khoản 6 Điều 8 như sau: “Một VBQPPL có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều VBQPPL do cùng cơ quan ban hành”. Tuy nhiên, quy định trên mới chỉ ở mức định hướng chung, thiếu cụ thể, dẫn đến lúng túng trong quá trình thực hiện. Do nội dung và phạm vi rộng của chúng, các dự thảo một văn bản sửa nhiều VBQPPL có thể có những hạn chế về cơ hội tranh luận và xem xét kỹ lưỡng từng nội dung cụ thể của dự luật. Trước đây, khoản 1 Điều 36 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL quy định 04 trường hợp được áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều VBQPPL, bao gồm: (1) Khi cần hoàn thiện pháp luật để 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 bảo đảm 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

Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, Số chuyên đề “Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL”.

cơ quan ban hành, với các quy định khác so với những văn bản này; (4) Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Những trường hợp này tuy đã phân định rõ còn tương đối rộng, dẫn đến khó áp dụng. Đặc biệt, đến Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL đã bãi bỏ nội dung về điều kiện tại Điều 36 này và chỉ thống nhất áp dụng quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020, 2025 và Nghị định số 78/2025/NĐ-CP cũng chưa có được hướng dẫn cụ thể.

Việc áp dụng kỹ thuật dùng một văn bản để sửa nhiều VBQPPL đang có xu hướng gia tăng và bị lạm dụng. Nếu như trước năm 2016, việc áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL chỉ chiếm tỷ lệ 19% tổng số luật được ban hành thì trong vòng ba năm kể từ khi Luật năm 2015 có hiệu lực thì đến nay, tỷ lệ này là 40,7%<sup>8</sup>. Tuy nhiên, việc ban hành quá nhiều văn bản sửa đổi sẽ gây ảnh hưởng tới chất lượng của VBQPPL trên thực tiễn, khó theo dõi để thi hành các VBQPPL khi bị sửa đổi, bổ sung nhiều lần.



(Nguồn: Báo cáo tổng kết Tư pháp qua các năm - Bộ Tư pháp)

Những bất cập trong hoạt động ban hành một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL chủ yếu xuất phát từ việc thiếu quy định của pháp luật. Do đó, để hạn chế những bất cập về hình thức hay quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL, trước hết

phải hoàn thiện pháp luật, bổ sung các quy định nhằm thực hiện công tác ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL một cách minh bạch, rõ ràng. Hiện nay, những VBQPPL có quy định cụ thể về hoạt động ban hành một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL bao gồm: Điều 8 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025; Điều 4, Điều 69, Điều 70 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP; Điều 28, Điều 29 Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Như vậy, pháp luật chưa có những quy định cụ thể về xây dựng văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản, gây ra những khó khăn nhất định trong quá trình áp dụng pháp luật. Cần có những quy định cụ thể hơn nữa, phù hợp với những đặc trưng riêng biệt của một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản để xây dựng ra những văn bản chất lượng, đáp ứng nhu cầu và sự vận động của xã hội.

### 3.3 Quy định về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong trường hợp thay đổi phạm vi điều chỉnh từ sửa đổi, bổ sung một số điều thành sửa đổi toàn diện

Trường hợp sửa đổi, bổ sung VBQPPL quy định tại khoản 1 Điều 12 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025, chỉ có một loại văn bản sửa đổi, bổ sung là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều thực tế hiện nay đang được xây dựng, ban hành. Còn văn bản sửa đổi toàn diện một văn bản khác, về bản chất được hiểu là văn bản mới vì nó thay thế toàn bộ văn bản hiện hành. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định trường hợp nào thì ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, trường hợp nào thì ban hành văn bản thay thế văn bản đang có hiệu lực. Về hình thức văn bản, thẩm quyền ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL khác, không có điều khoản nào quy định về trường hợp nào là sửa đổi, bổ sung một số điều và trường hợp nào là sửa đổi, bổ sung toàn diện văn bản khác. Đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 quy định:

"Ban hành VBQPPL thay thế VBQPPL hiện hành thuộc một trong các trường hợp sau đây:

<sup>8</sup> Bùi Thu Hằng (2020), *Nhìn từ thực tiễn kỹ thuật "một văn bản sửa đổi nhiều văn bản"*, <https://nhandan.vn/nhin-tu-thuc-tien-ky-thuat-mot-van-ban-sua-nhieu-van-ban-post460304.html>, truy cập ngày 27/6/2025

a) Thay đổi cơ bản chính sách, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng;

b) Sửa đổi, bổ sung về nội dung quá một phần hai tổng số điều”<sup>9</sup>

Tuy nhiên, trên thực tế, do cách hiểu chưa đúng về Điều 12 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) trước đây nên nhiều cơ quan, tổ chức cho rằng có hai loại văn bản sửa đổi, bổ sung là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều và văn bản sửa đổi, bổ sung toàn diện văn bản khác<sup>10</sup>. Điều này đã gây ra sự lúng túng, thậm chí còn tùy tiện trong việc xác định hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung và kinh phí dành cho việc xây dựng, ban hành từng loại văn bản.

Về mặt thẩm quyền, cả Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 đều quy định cơ quan, người đã ban hành VBQPPL có thẩm quyền ban hành VBQPPL để sửa đổi, bổ sung các VBQPPL mà mình đã ban hành. Về mặt kỹ thuật, đây thực chất là ban hành một văn bản để sửa đổi, bổ sung nội dung của nhiều văn bản do chính cơ quan, người có thẩm quyền đó đã ban hành. Do đó, việc ban hành một VBQPPL để sửa đổi, bổ sung một VBQPPL nhưng lại đồng thời sửa đổi, bổ sung thêm một số nội dung của các văn bản khác là không phù hợp với tên gọi và phạm vi điều chỉnh của văn bản sửa đổi, bổ sung, không bảo đảm tính minh bạch và yêu cầu về dễ tiếp cận của VBQPPL. Để khắc phục hạn chế này, cần phải ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của nhiều văn bản theo các tiêu chí quy định tại khoản 3 Điều 12 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) với tên gọi và phạm vi điều chỉnh đúng với nội dung sửa đổi, bổ sung.

Tình trạng thay đổi từ sửa đổi, bổ sung một số điều sang sửa đổi, bổ sung toàn diện VBQPPL trong thời gian qua là do cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản không rà soát đánh giá kỹ về nội dung cần sửa đổi, bổ sung của văn bản để có đề xuất chính xác về hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung. Hạn chế này chủ yếu nằm ở khâu tổ chức thực hiện<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Điều 8 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025.

<sup>10</sup> Bùi Thu Hằng, *Kỹ thuật lập pháp “Một luật sửa nhiều luật” từ quy định của pháp luật đến thực tiễn áp dụng*, tldd.

<sup>11</sup> Bùi Thu Hằng, *Kỹ thuật lập pháp “Một luật sửa nhiều luật”*

### 3. Một số kiến nghị, đề xuất

**Một là**, cần quy định rõ về thẩm quyền ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung: Chủ thể nào có thẩm quyền ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung một hay nhiều VBQPPL; Cấp địa phương có được ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản hay không. Bởi nếu chỉ quy định chung chung là “VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền” thì thẩm quyền này đang được bao trùm từ trung ương đến địa phương. Điều này có thể dẫn đến việc ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung một hay nhiều VBQPPL khác bị tùy tiện, lạm dụng, thậm chí gây chòng chẹo, mâu thuẫn.

**Hai là**, cần nghiên cứu bổ sung quy định về quy trình ban hành kể từ giai đoạn lập đề nghị đến soạn thảo, thông qua dự án văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản. Đồng thời, cần quy định các tiêu chí cụ thể, điều kiện chặt chẽ cho việc áp dụng kỹ thuật một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL; cần xem xét, đánh giá toàn diện sẽ có bao nhiêu VBQPPL bị tác động để áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật một cách hợp lý, tránh lạm dụng kỹ thuật này. Do tính chất đặc biệt là sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều văn bản một lúc nên cần hướng dẫn rất chi tiết về các yêu cầu liên quan đến kỹ thuật soạn thảo, kỹ thuật viện dẫn, nguyên tắc áp dụng, hiệu lực từng phần... Đối với nhiều quốc gia, trong dự luật một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản, các điều khoản khác nhau có thể có ngày có hiệu lực pháp lý khác nhau, tùy thuộc vào các cam kết quốc tế và các cân nhắc khác<sup>12</sup>. Bên cạnh đó, việc đề xuất, soạn thảo, thẩm tra, xem xét, thông qua phải thực hiện nghiêm túc và tuân thủ chặt chẽ quy trình hơn rất nhiều so với luật thông thường vì một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL có thể rất rộng, bao gồm nhiều vấn đề và các lĩnh vực khác nhau của pháp luật và rất phức tạp<sup>13</sup>.

*từ quy định của pháp luật đến thực tiễn áp dụng*, tldd.

<sup>12</sup> Bùi Thu Hằng, *Kỹ thuật lập pháp “Một luật sửa nhiều luật” từ quy định của pháp luật đến thực tiễn áp dụng*, tldd.

<sup>13</sup> Palau, A. M., Casas, A., & Muñoz, L., *To amend or not to amend: Under what circumstances do Spanish legislators*

**Ba là**, tăng cường trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL. Điều này có thể đảm bảo chất lượng và tính khả thi của các văn bản, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ quyền lợi của người dân. Trong đó, cần xác định rõ vai trò và trách nhiệm của từng cơ quan, bao gồm: Cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra và cơ quan ban hành văn bản. Cùng với đó, cần thiết lập cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan hữu quan trong quy trình ban hành VBQPPL, đồng thời xử lý kịp thời các vướng mắc có khả năng phát sinh trong quá trình ban hành các văn bản này. “*Nhất là đối với việc ban hành một văn bản sửa đổi bổ sung nhiều VBQPPL, đã trở thành “ác mộng” của cơ quan lập pháp vì có thể tạo ra sự nhầm lẫn và mất tập trung của các nhà lập pháp bằng cách quy định lộn xộn nội dung và các chủ thể có thẩm quyền, thậm chí, nó còn tạo khả năng cho tham nhũng, lợi ích nhóm để buộc thông qua các dự luật với các điều khoản không bao giờ có thể thành công nếu chúng đứng trên giá trị riêng biệt của chúng*”<sup>14</sup>.

**Bốn là**, tăng cường năng lực cho đội ngũ làm công tác xây dựng văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL. Trong những năm gần đây, Bộ Tư pháp đã xác định đây là một trong những giải pháp quan trọng trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật. Cần chuẩn hóa đội ngũ cán bộ có năng lực chuyên môn, trình độ nhất định. Hàng năm, nên tổ chức tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ, tổ chức nhiều buổi hội thảo, tọa đàm, thảo luận, tổng kết rút kinh nghiệm về công tác sửa đổi, bổ sung VBQPPL với sự tham gia của các chuyên gia hàng đầu. Những hoạt động này giúp cho đội ngũ xây dựng VBQPPL nắm vững chuyên môn, nghiệp vụ, học hỏi nhiều kinh nghiệm để thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Cần coi đây là hoạt động thường xuyên, liên tục, lâu dài nhằm đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của xã hội và quản lý nhà nước. Trong các buổi bồi dưỡng, cán bộ tham gia cần trao đổi thẳng thắn những khó khăn, vướng mắc, chia sẻ những kinh nghiệm, cách làm hay mô hình *propose amendments to executive bills?*, 48(1)/2023, 189-216, <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2241253>.

<sup>14</sup> Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, *Canadian parliamentary review/spring*, 2013.

tốt tại địa phương; đặc biệt là trao đổi các nội dung liên quan đến kỹ năng chuyên sâu về xây dựng chính sách, lập hồ sơ, đề nghị xây dựng VBQPPL, kỹ năng soạn thảo và các kỹ năng rà soát, hệ thống hóa, pháp điển VBQPPL.

Tóm lại, việc xây dựng văn bản sửa đổi, bổ sung VBQPPL là cần thiết và đáp ứng yêu cầu linh hoạt, chủ động trong giai đoạn mới hiện nay và xu hướng cho thấy việc ban hành nhóm văn bản này là ngày càng phổ biến. Tuy nhiên, sẽ khó để kiểm soát chất lượng của các VBQPPL này, đặc biệt là nhóm văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL, khó bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật. Đồng thời, cần thiết phải có những thay đổi, bổ sung trong quy định pháp luật, cũng như quá trình ban hành để nâng cao hơn nữa chất lượng của nhóm văn bản này trong thời gian tới./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo đánh giá 03 năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Báo cáo số 08/BC-BTP ngày 11/01/2019 của Bộ Tư pháp);
2. Báo cáo kinh nghiệm nước ngoài dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, ngày 21/8/2019;
3. Ngô Đức Mạnh, “Kỹ thuật lập pháp một luật sửa nhiều luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 52, tháng 5/2005;
4. *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, 2006;
5. Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, *Canadian parliamentary review/spring*, 2013;
6. Palau, A. M., Casas, A., & Muñoz, L., *To amend or not to amend: Under what circumstances do Spanish legislators propose amendments to executive bills?*, 48(1)/2023, <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2241253>;
7. Bùi Thu Hằng (2020), *Kỹ thuật lập pháp “Một luật sửa nhiều luật” từ quy định của pháp luật đến thực tiễn áp dụng*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2526>, truy cập ngày 14/3/2025;
8. Bùi Thu Hằng (2020), *Nhìn từ thực tiễn kỹ thuật “một văn bản sửa nhiều văn bản”*, <https://nhandan.vn/nhin-tu-thuc-tien-ky-thuat-mot-van-ban-sua-nhieu-van-ban-post460304.html>, truy cập ngày 27/6/2025.