

Nghiên cứu, đánh giá về nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và một số đề xuất, kiến nghị nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Ls. Nguyễn Hưng Quang

Ls. Trần Thị Thanh Huyền

Văn phòng Luật sư NHQuang & Cộng sự

Một hệ thống pháp luật được áp dụng thống nhất sẽ tạo điều kiện thuận lợi để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của các quy định pháp luật. Ở Việt Nam, các nguyên tắc áp dụng luật vừa được quy định trong văn bản pháp luật chung (Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015¹, Bộ luật dân sự 2015²), vừa được quy định trong nhiều văn bản luật khác nhau. Thực tế tình trạng xung đột, chồng chéo, mâu thuẫn trong áp dụng pháp luật vẫn đang diễn ra mà chưa có biện pháp giải quyết hữu hiệu. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả đánh giá nguyên tắc áp dụng luật trong các văn bản pháp luật chung và trong các văn bản luật cụ thể như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), từ đó, đưa ra những đề xuất và khuyến nghị nhằm bảo đảm tính thống nhất trong quá trình áp dụng luật, đặc biệt những luật liên quan đến hoạt động kinh doanh.

I. Nguyên tắc áp dụng luật chung

Xét theo lý thuyết tại Giáo trình Lí luận chung về Nhà nước và Pháp luật, áp dụng pháp luật được hiểu là hoạt động do các chủ thể có thẩm quyền tiến hành nhằm cá biệt hóa quy phạm pháp luật thành quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể, đối với cá nhân, tổ chức trong các trường hợp cụ thể³. Còn nguyên tắc áp dụng luật có thể hiểu là các quy tắc phải tuân theo để từ đó các cơ quan nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền xác định những văn bản quy phạm pháp luật, tập quán, điều ước quốc tế,... một cách thích hợp để giải quyết công việc thuộc thẩm quyền của mình.

¹ Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 do Quốc hội ban hành ngày 22 tháng 6 năm 2015

² Bộ luật dân sự số 91/2015/QH13 do Quốc hội ban hành ngày 24 tháng 11 năm 2015

³ Trường Đại học luật Hà Nội, *Giáo trình Lí luận chung về Nhà nước và pháp luật*, nxb. Tư Pháp (2022), tr. 401

Hiến pháp 2013⁴ quy định rõ vai trò của Hiến pháp và pháp luật trong đời sống xã hội, từ chế độ chính trị đến các vấn đề liên quan đến quyền con người, lĩnh vực của đời sống. Về nguyên tắc áp dụng và thống nhất pháp luật, Hiến pháp quy định trách nhiệm và thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao trong việc xây dựng pháp luật, giám sát việc thực hiện, tổ chức thực hiện, giải thích và bảo đảm thống nhất áp dụng pháp luật trong xét xử...⁵

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 quy định 05 nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật gồm:

“i. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp quy định của văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực trở về trước thì áp dụng theo quy định đó.

ii. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

iii. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau.

iv. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật mới không quy định trách nhiệm pháp lý hoặc quy định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra, trước ngày văn bản có hiệu lực thì áp dụng văn bản mới.

v. Việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong nước không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp” (Điều 156).

Đối với các quan hệ dân sự, Bộ luật dân sự 2015 xác định vị trí là *“(i) luật chung điều chỉnh các quan hệ dân sự; (ii) Luật khác có liên quan điều chỉnh quan hệ dân sự trong các lĩnh vực cụ thể không được trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự quy định tại Điều 3 của Bộ luật này...”*.

⁴ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Quốc hội ban hành ngày 28 tháng 11 năm 2013

⁵ Hiến pháp 2013, Điều 70, Điều 74, Điều 100 và Điều 119.

II. Đánh giá quy định nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

1. Nhận xét tổng quát

Dựa trên những rà soát các quy định của Hiến pháp 2013, Bộ luật dân sự 2015, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 và Luật Doanh nghiệp 2020⁶, Luật Đầu tư 2020⁷, Luật Đấu thầu 2023⁸, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)⁹ về nguyên tắc áp dụng luật, có thể nhận xét khái quát như sau:

Thứ nhất, quy định nguyên tắc áp dụng luật theo hướng tiếp cận chung và ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành. Phương pháp này tương tự phương pháp quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, Bộ luật dân sự 2015 và thể hiện tại Luật Doanh nghiệp 2020, Luật thương mại 2005¹⁰, Luật Hợp tác xã 2023¹¹ và nhiều luật khác;

Thứ hai, quy định nguyên tắc áp dụng luật theo hướng liệt kê các trường hợp đặc thù. Phương pháp tiếp cận này được thể hiện tại Luật Đầu tư 2020, Luật Đấu thầu 2023 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và nhiều luật khác;

Thứ ba, không quy định nguyên tắc áp dụng luật trong Luật. Phương pháp này được thể hiện tại Luật Giao dịch điện tử 2023, Luật Sở hữu Trí tuệ sửa đổi năm 2022, Luật Thanh tra năm 2022, Luật Quảng cáo 2012, Luật Viễn thông 2009 và nhiều luật khác.

Bảng 1: So sánh các quy định về áp dụng pháp luật

⁶ Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 17 tháng 6 năm 2020

⁷ Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 17 tháng 06 năm 2020

⁸ Luật Đấu thầu số 22/2023/QH15 do Quốc hội ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2023

⁹ Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), phiên bản được chỉnh lý, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ 5), đăng tại website xây dựng pháp luật của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam ngày 01/6/2023

¹⁰ Luật thương mại số 36/2005/QH11 do Quốc hội ban hành ngày 14 tháng 06 năm 2005

¹¹ Luật Hợp tác xã số 17/2023/QH15 do Quốc hội ban hành ngày 20 tháng 6 năm 2023

Luật Doanh nghiệp 2020¹²	Luật Đầu tư 2020¹³	Luật Đấu thầu 2023¹⁴	Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)¹⁵
Áp dụng Luật Doanh nghiệp và luật khác: Trường hợp luật khác có quy định đặc thù về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của doanh nghiệp thì áp dụng quy định của luật đó.	Áp dụng Luật Đầu tư và các luật có liên quan: i. Hoạt động đầu tư kinh doanh trên lãnh thổ Việt Nam thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư và luật khác có liên quan. ii. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh hoặc ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì	Áp dụng Luật Đấu thầu, pháp luật có liên quan và điều ước quốc tế, thỏa thuận về vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài: i. Hoạt động đấu thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan. Trường hợp có quy định khác nhau về đấu thầu giữa Luật này và luật khác được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì thực hiện theo quy định của Luật này, trừ trường hợp quy định tại các khoản 2, 3, 4, 5, 6 và 7 Điều này.	Quản lý và sử dụng đất đai phải thực hiện theo quy định của Luật Đất đai và các luật khác có liên quan, trừ các trường hợp sau đây: i. Việc thực hiện trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đấu giá tài sản; ii. Việc thực hiện trình tự, thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất theo quy định của Luật Đấu thầu; iii. Việc thực hiện trình tự, thủ tục chấp thuận, điều chỉnh chủ trương

¹² Luật Doanh nghiệp 2020, Điều 3

¹³ Luật Đầu tư 2020, Điều 4

¹⁴ Luật Đấu thầu 2023, Điều 3

¹⁵ Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 4

	thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư. Quy định về tên ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh, ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện trong các luật khác phải thống nhất với Điều 6 và các Phụ lục của Luật Đầu tư. iii. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây: - Việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy	ii. Việc lựa chọn nhà thầu ký kết hợp đồng dầu khí thực hiện theo quy định của pháp luật về dầu khí. iii. Việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP), lựa chọn nhà thầu thực hiện các gói thầu thuộc dự án đầu tư theo phương thức PPP thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư. iv. Việc lựa chọn nhà thầu ở nước ngoài để thực hiện gói thầu ở nước ngoài của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài thực hiện theo quy định của pháp luật về cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài. v. Việc lựa chọn nhà thầu thuộc dự án có sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài theo điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên (sau đây gọi	đầu tư dự án có sử dụng đất theo quy định của Luật Đầu tư; iv. Trường hợp đất là tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công thì việc quản lý, sử dụng thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; những nội dung quản lý, sử dụng đất mà pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công không quy định thì thực hiện theo quy định của Luật này; v. Việc xác lập quyền bề mặt, việc xác lập và thực hiện hợp đồng, giao dịch dân sự khác đối với quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, quyền bề mặt đã có đủ điều kiện để tham gia giao dịch theo quy định của Luật này thực hiện theo quy định
--	--	---	---

	định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; - Thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư công và việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư công thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công; - Thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư, thực hiện dự án; pháp luật điều chỉnh hợp đồng dự án; bảo đảm đầu tư, cơ chế quản lý vốn nhà nước áp dụng trực tiếp cho dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư; - Việc triển khai dự án đầu tư xây dựng, nhà ở, khu đô thị thực hiện theo quy định của Luật Xây dựng,	là điều ước quốc tế), thỏa thuận vay nước ngoài thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế, thỏa thuận vay đó. Trường hợp điều ước quốc tế, thỏa thuận vay không quy định hoặc quy định phải áp dụng pháp luật Việt Nam thì áp dụng quy định của Luật này. Trước khi đàm phán, quyết định ký thỏa thuận vay không phải là điều ước quốc tế có quy định về đấu thầu khác hoặc chưa được quy định tại Luật này, Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến. vi. Trường hợp gói thầu bao gồm cả nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này và nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của điều ước quốc tế thì người có thẩm quyền có thể quyết định việc lựa chọn nhà thầu của phần nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này thực hiện theo quy định của điều ước quốc tế.	của Bộ luật Dân sự và các luật khác có liên quan.
--	---	--	--

	Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản sau khi đã được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận điều chỉnh chủ trương đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư; - Thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Dầu khí; - Thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh, hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán trên thị trường chứng khoán Việt Nam thực hiện theo quy định của Luật Chứng khoán. iv. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có	vii. Cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được tự quyết định việc lựa chọn nhà thầu trên cơ sở bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả kinh tế và trách nhiệm giải trình trong các trường hợp sau đây: - Lựa chọn nhà thầu thực hiện gói thầu sử dụng vốn do tổ chức, cá nhân trong nước tài trợ mà nhà tài trợ yêu cầu không lựa chọn nhà thầu theo quy định của Luật này; gói thầu của đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng nguồn vốn vay, trừ vốn tín dụng đầu tư của nhà nước, vốn vay lại từ vốn ODA, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài. - Tổ chức lựa chọn nhà thầu ở nước ngoài của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp do doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, trừ trường hợp quy định tại khoản 4 Điều này.	
--	--	--	--

	hiệu lực thi hành cần quy định đặc thù về đầu tư khác với quy định của Luật Đầu tư thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện hoặc không thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, nội dung thực hiện theo quy định của luật khác đó. v. Đối với hợp đồng trong đó có ít nhất một bên tham gia là nhà đầu tư nước ngoài hoặc tổ chức kinh tế quy định tại khoản 1 Điều 23 của Luật Đầu tư, các bên có thể thỏa thuận trong hợp đồng việc áp dụng pháp luật nước ngoài hoặc tập quán đầu tư quốc tế nếu thỏa thuận đó không trái với quy định của pháp luật Việt Nam.	- Việc thuê, mua, thuê mua nhà, trụ sở, tài sản gắn liền với đất. - Lựa chọn nhà thầu cung cấp hàng hóa, dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn để bảo đảm tính liên tục cho hoạt động sản xuất, kinh doanh và mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên sử dụng nguồn vốn sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp do doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; lựa chọn nhà thầu để thực hiện các gói thầu thuộc dự án đầu tư kinh doanh quy định tại khoản 3 Điều 2 của Luật này; lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, vật tư, dịch vụ phi tư vấn phục vụ trực tiếp cho gói thầu mà đơn vị sự nghiệp công lập đã trúng thầu. - Việc xác định hòa giải viên, thành viên trong ban phân xử tranh chấp, hội đồng trọng tài để xử lý tranh chấp phát sinh trong quá trình thực	
--	--	--	--

		hiện hợp đồng do các bên tự quyết định theo quy định của hợp đồng. - Mua sắm hàng hóa, dịch vụ có giá bán do Nhà nước định giá cụ thể theo quy định của pháp luật về giá. Lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ dầu khí, hàng hóa phục vụ hoạt động dầu khí phù hợp với hợp đồng dầu khí được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của Luật Dầu khí.	
--	--	---	--

2. Nhận xét cụ thể

2.1. Nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Doanh nghiệp 2020

Nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Doanh nghiệp 2020 được quy định theo phương pháp xây dựng nguyên tắc chung phù hợp với tinh thần của nguyên tắc “ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành trước luật chung” tại Bộ luật dân sự 2015, cụ thể: *“Trường hợp luật khác có quy định đặc thù về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của doanh nghiệp thì áp dụng quy định của luật đó”*.

Như trên đã đề cập, quy định tại Luật Doanh nghiệp 2020 phù hợp với nguyên tắc ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành của Bộ luật dân sự 2015 (Điều 4). Do vậy, các chủ thể áp dụng luật hoàn toàn có thể dựa trên nguyên tắc chung của Bộ luật dân sự 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 để xác định phạm vi áp dụng của Luật Doanh nghiệp 2020 trong mối quan hệ với luật khác của hệ thống pháp luật Việt Nam mà không thật sự cần thiết phải quy định lại tại Luật Doanh nghiệp 2020.

2.2. Nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Đầu tư 2020

Nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Đầu tư 2020 được quy định theo phương pháp liệt kê từng trường hợp đặc thù, cụ thể:

(i) *Nguyên tắc số 1: Hoạt động đầu tư kinh doanh trên lãnh thổ Việt Nam thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư và luật khác có liên quan.*

Nguyên tắc số 1 khẳng định phạm vi áp dụng của Luật Đầu tư. Tuy nhiên, nội dung này, theo đánh giá, đã được quy định rõ tại Điều 1 về phạm vi điều chỉnh của Luật. Do vậy, trên thực tế, có thể áp dụng quy định tại phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư 2020 và các nguyên tắc áp dụng luật chung trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 và Bộ luật dân sự 2015 để thực hiện.

(ii) *Nguyên tắc số 2: Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh hoặc ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.*

(iii) *Nguyên tắc số 3: Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp được liệt kê tại khoản 3, Điều 4, Luật Đầu tư 2020.*

Nguyên tắc số 2 và nguyên tắc số 3 của Luật Đầu tư 2020 quy định phù hợp với nguyên tắc “các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn” và nguyên tắc “các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau” tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015. Do đó, các chủ thể áp dụng luật hoàn toàn có thể dựa trên nguyên tắc chung của Bộ luật dân sự 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 để xác định phạm vi áp dụng của Luật Doanh nghiệp 2020 trong mối quan hệ với luật khác của hệ thống pháp luật Việt Nam mà không cần thiết phải quy định lại tại Luật Đầu tư 2020.

(iv) Nguyên tắc số 4: Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành cần quy định đặc thù về đầu tư khác với quy định của Luật Đầu tư thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện hoặc không thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, nội dung thực hiện theo quy định của luật khác đó.

Nguyên tắc số 4 có khả năng gây ra những bất cập trên thực tế cho chủ thể áp dụng luật khi xem xét và xác định luật áp dụng. Vấn đề đặt ra, chủ thể áp dụng luật dựa vào căn cứ pháp lý nào để có thể xác định nội dung cần thực hiện theo quy định tại luật ban hành sau và nội dung không cần thực hiện theo Luật Đầu tư 2020. Trong trường hợp này, thiết nghĩ, những nguyên tắc chung tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 và Bộ luật dân sự 2015 sẽ được các chủ thể xem xét vận dụng khi xác định luật áp dụng. Ngoài ra, nguyên tắc số 4 tại Luật Đầu tư 2020 có thể trái với nguyên tắc “các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau”. Như vậy, quy định của Luật Đầu tư 2020 tại nguyên tắc số 4 đang có khả năng gây ra sự chồng chéo, xung đột pháp luật khi xác định luật áp dụng.

(v) Nguyên tắc số 5: Đối với hợp đồng trong đó có ít nhất một bên tham gia là nhà đầu tư nước ngoài hoặc tổ chức kinh tế quy định tại khoản 1 Điều 23 của Luật Đầu tư, các bên có thể thỏa thuận trong hợp đồng việc áp dụng pháp luật nước ngoài hoặc tập quán đầu tư quốc tế nếu thỏa thuận đó không trái với quy định của pháp luật Việt Nam.

Bộ luật dân sự 2015 dành một Phần thứ năm để quy định về “pháp luật áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài”, trong đó có những nguyên tắc áp dụng luật được xác định cụ thể. Một trong những nguyên tắc được ghi nhận tại Bộ luật dân

sự 2015 là: “*Trường hợp Điều ước Quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên hoặc luật Việt Nam có quy định các bên có quyền lựa chọn thì pháp luật áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài được xác định theo lựa chọn của các bên*”¹⁶. Căn cứ nguyên tắc này, Luật Đầu tư 2020 đã quy định cho phép các chủ thể được lựa chọn áp dụng Luật trong quan hệ hợp đồng có ít nhất một bên tham gia là nhà đầu tư nước ngoài hoặc tổ chức kinh tế quy định tại khoản 1 Điều 23 của Luật Đầu tư. Như vậy, Nguyên tắc số 5 tại Luật Đầu tư 2020 phù hợp với nguyên tắc được quy định tại Bộ luật dân sự 2015.

2.3. Nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Đấu thầu 2023

Luật Đấu thầu 2013 hiện hành và Luật Đấu thầu 2023 (có hiệu lực từ 01/01/2024, thay thế Luật Đấu thầu 2013) đều tiếp cận nguyên tắc áp dụng luật theo hướng liệt kê các trường hợp đặc thù.

Nguyên tắc đầu tiên khẳng định phạm vi áp dụng của Luật Đấu thầu 2023 và xác định các trường hợp ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành, bao gồm: lựa chọn nhà thầu ký kết hợp đồng dầu khí thực hiện theo quy định của pháp luật về dầu khí; lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư, thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư; lựa chọn nhà thầu thuộc dự án có sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), áp dụng quy định của điều ước quốc tế, thỏa thuận vay đó... Nội dung quy định này dựa trên nguyên tắc ưu tiên áp dụng pháp luật chuyên ngành của Bộ luật dân sự 2015. Do vậy, có thể áp dụng nguyên tắc chung tại Bộ luật dân sự 2015 để xác định luật áp dụng trong trường hợp đặc thù mà không thật sự cần thiết phải quy định tại Luật Đấu thầu 2023.

Ngoài ra, đối với gói thầu bao gồm cả nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu và nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều ước quốc tế, Luật Đấu thầu 2023 trao thẩm quyền cho cá nhân trong việc quyết định lựa chọn nhà thầu của phần nội dung mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu thực hiện theo quy định của Điều ước quốc tế. Suy rộng ra, nguyên tắc áp dụng luật trong quy định này của Luật Đấu thầu chính là nguyên tắc ưu tiên áp dụng Điều ước quốc tế được quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Bộ luật dân sự 2015.

¹⁶ Bộ luật dân sự 2015, Điều 664, khoản 2.

Luật Đấu thầu 2023 cũng cho phép cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp được tự quyết định việc lựa chọn nhà thầu trên cơ sở bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả kinh tế và trách nhiệm giải trình trong một số trường hợp. Mặc dù có trường hợp, việc lựa chọn nhà thầu dựa trên nguyên tắc: ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành. Tuy nhiên, xét về kỹ thuật soạn thảo, nội dung này của Luật Đấu thầu 2023 sẽ hợp lý hơn nếu được đưa vào quy định về quyền và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong hoạt động lựa chọn nhà thầu mà không phải quy định tại điều về áp dụng luật.

2.4. Nguyên tắc áp dụng luật trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Luật Đất đai 2013 không có quy định về nguyên tắc áp dụng luật. Do vậy, các nguyên tắc chung của Bộ luật dân sự 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 được áp dụng để xác định phạm vi áp dụng của Luật Đất đai 2013 trong mối quan hệ với toàn bộ hệ thống luật. Những bất cập trong việc không có quy định về nguyên tắc áp dụng luật tại Luật Đất đai 2013 chưa có tổng kết cụ thể. Tuy nhiên, hiện tại, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) bổ sung quy định về nguyên tắc áp dụng luật.

Các nguyên tắc áp dụng luật trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) được quy định theo hướng liệt kê các trường hợp đặc thù và trên tinh thần của nguyên tắc “áp dụng luật chuyên ngành” của Bộ luật dân sự 2015. Theo quy định tại Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Đấu giá sẽ được áp dụng để điều chỉnh trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất; Luật Đấu thầu được áp dụng để điều chỉnh trình tự, thủ tục đấu thầu; Luật Đầu tư 2020 được áp dụng để điều chỉnh trình tự, thủ tục chấp thuận, điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án có sử dụng đất; Luật Quản lý Tài sản công được áp dụng trong trường hợp đất là tài sản công. Như vậy, trong trường hợp Luật Đất đai 2013 không có quy định nguyên tắc này thì chủ thể áp dụng pháp luật có thể sử dụng nguyên tắc chung của Bộ luật dân sự 2015 để xác định luật áp dụng cho mối quan hệ cần điều chỉnh theo nguyên tắc áp dụng luật chuyên ngành.

Ngoài ra, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định nguyên tắc áp dụng luật để *xác lập quyền bề mặt, xác lập và thực hiện hợp đồng, giao dịch dân sự khác đối với quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, ... thực hiện theo quy định của Bộ luật dân sự và các luật khác có liên quan*”. Tuy nhiên, nội dung quy định này có khả năng gây mâu thuẫn với các nguyên tắc cơ bản tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 khi xác định luật áp dụng. Bởi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 ghi nhận

nguyên tắc “áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau”. Hoặc khi xác định các luật khác có liên quan, chủ thể áp dụng phải sử dụng các nguyên tắc áp dụng pháp luật chung tại Bộ luật dân sự 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 để lựa chọn luật áp dụng.

III. Thực trạng, giải pháp, kiến nghị

1. Thực trạng

Những phân tích, đánh giá tại Mục II.2 cho thấy các quy định về nguyên tắc áp dụng luật trong Luật Doanh nghiệp 2020, Luật Đầu tư 2020, Luật Đấu thầu 2023 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đều được xây dựng theo phương pháp quy định các trường hợp đặc thù, áp dụng theo các nguyên tắc chung của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, Bộ luật dân sự 2015. Đặc biệt các luật này có áp dụng 03 nguyên tắc: (i) áp dụng ưu tiên luật chuyên ngành trước luật chung, (ii) áp dụng ưu tiên văn bản quy phạm pháp luật được ban hành sau, và (iii) nguyên tắc ưu tiên áp dụng Điều ước Quốc tế. Tuy nhiên, quy định theo hướng liệt kê chi tiết các trường hợp tại luật cụ thể có thể gây ra những chồng chéo, mâu thuẫn với các nguyên tắc áp dụng luật chung của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 và Bộ luật dân sự 2015 dẫn tới khó khăn, bất cập, lúng túng trong quá trình lựa chọn luật áp dụng. Quy định theo hướng liệt kê sẽ rất khó có thể bao quát được tất cả các trường hợp. Ngoài ra, nguyên tắc áp dụng ưu tiên luật chuyên ngành lại không được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 nên cũng gây ra những khó khăn nhất định trong việc giải thích, áp dụng pháp luật.

Một số tình huống sau sẽ nêu lên những khó khăn trong việc áp dụng pháp luật như sau:

Tình huống 1: Liên quan đến thẩm định năng lực tài chính của nhà đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư xin cấp chủ trương đầu tư cho dự án đầu tư gắn liền với quyền sử dụng đất:

Theo quy định của Luật Đầu tư 2020 về cấp chủ trương đầu tư, nhà đầu tư chỉ phải nộp tài liệu chứng minh năng lực tài chính bao gồm một trong các tài liệu: báo cáo tài chính 02 năm gần nhất của nhà đầu tư, cam kết hỗ trợ tài chính của công ty mẹ, cam kết hỗ trợ tài chính của tổ chức tài chính, bảo lãnh về năng lực tài chính của nhà đầu tư, tài

liệu khác chứng minh năng lực tài chính của nhà đầu tư¹⁷. Nội dung thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư không có nội dung thẩm định về năng lực tài chính của nhà đầu tư¹⁸.

Theo quy định của Luật Đất đai 2013, người được Nhà nước giao đất để thực hiện dự án đầu tư phải có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư và không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai. Theo đó, Nghị định 43/2014/NĐ-CP yêu cầu nhà đầu tư phải có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên¹⁹.

Hai quy định nêu trên cho thấy chưa rõ thời điểm nhà đầu tư phải chứng minh năng lực tài chính: thời điểm giao đất hay thời điểm chấp thuận chủ trương đầu tư và chưa rõ sẽ áp dụng luật nào để giải quyết việc thẩm định vốn của nhà đầu tư. Vấn đề này đã gây khó khăn cho nhà đầu tư lẫn cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xem xét cấp chấp thuận chủ trương đầu tư. Hiện nay, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bỏ điều kiện nhà đầu tư phải có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư, theo hướng này hy vọng sẽ tháo gỡ được sự không thống nhất giữa Luật Đất đai 2013 và Luật Đầu tư 2020.

Tình huống 2: Liên quan đến lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có gắn với quyền sử dụng đất

Theo quy định tại Luật Đầu tư 2020 quy định việc lựa chọn nhà đầu tư được tiến hành thông qua một trong các hình thức sau đây: Đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu và chấp thuận nhà đầu tư. Việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đấu giá và đấu thầu được thực hiện sau khi chấp thuận chủ trương đầu tư²⁰.

Theo quy định của Luật Đất đai 2013 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), chủ thể tham gia đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất,

¹⁷ Luật Đầu tư 2020, Điều 33 khoản 1

¹⁸ Luật Đầu tư 2020, Điều 33 khoản 3

¹⁹ Luật Đất đai 2013, Điều 58; Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, Điều 14 khoản 2.

²⁰ Luật Đầu tư 2020, Điều 29 khoản 1

cho thuê đất, bao gồm tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, hộ gia đình, cá nhân hoặc đơn vị sự nghiệp công lập²¹. Các chủ thể này là “nhà đầu tư” theo quy định của pháp luật đầu tư và tổ chức kinh tế sẽ là “doanh nghiệp” đã được thành lập theo quy định của pháp luật doanh nghiệp. Sau khi nhà đầu tư đã được lựa chọn thông qua đấu giá quyền sử dụng đất thì nhà đầu tư có được phép thành lập “doanh nghiệp mới” để thực hiện dự án đầu tư không và có thể trở thành nhà đầu tư của dự án gắn với quyền sử dụng đất đã được đấu giá không? Luật Doanh nghiệp 2020 không giới hạn việc doanh nghiệp thành lập công ty mới để quản lý dự án hay chuyển giao tài sản để hình thành vốn của doanh nghiệp...

Luật Doanh nghiệp 2020 quy định vốn điều lệ của doanh nghiệp “là tổng giá trị tài sản do các thành viên công ty, chủ sở hữu công ty đã góp hoặc cam kết góp khi thành lập công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh; là tổng mệnh giá cổ phần đã bán hoặc được đăng ký mua khi thành lập công ty cổ phần”²². Trong khi đó, Luật Đầu tư 2020 sử dụng khái niệm vốn đầu tư, theo đó: “Vốn đầu tư là tiền và tài sản khác theo quy định của pháp luật về dân sự và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên để thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh”²³. Giá trị quyền sử dụng đất cũng có thể được đăng ký thực hiện dự án đầu tư²⁴. Như vậy, trong trường hợp nhà đầu tư đem tài sản là dự án đầu tư gắn liền với quyền sử dụng đất đã được trúng đấu giá, đấu thầu vào làm tài sản của doanh nghiệp thực hiện dự án (doanh nghiệp mới và có tính trực thuộc) theo quy định của Luật Đầu tư 2020 và Luật Doanh nghiệp 2020 thì có phù hợp với Luật Đấu thầu 2023 về việc chuyển nhượng dự án đầu tư kinh doanh²⁵ không?

Thực tế, trước khi Luật Đấu thầu 2023 có hiệu lực, nhiều địa phương đã cho phép việc chuyển giao tài sản giữa nhà đầu tư trúng đấu giá, đấu thầu với công ty “con” do họ thành lập ra để thực hiện dự án đầu tư. Đây là một biện pháp để có thể chuyển nhượng

²¹ Luật Đất đai 2013, Điều 59 và Điều 60; Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 119, Điều 120, Điều 125 và Điều 126.

²² Luật Doanh nghiệp 2020: Điều 4, khoản 34

²³ Luật Đầu tư 2020: Điều 3, khoản 23

²⁴ Nghị định 31/2021/NĐ-CP, Điều 18 quy định: “Vốn đăng ký thực hiện dự án đầu tư được xác định trên cơ sở:

a) Vốn góp của nhà đầu tư bằng tiền, máy móc, thiết bị, giá trị quyền sở hữu trí tuệ, công nghệ, bí quyết kỹ thuật, giá trị quyền sử dụng đất, tài sản khác theo pháp luật về dân sự, điều ước quốc tế về đầu tư;

b) Vốn huy động để thực hiện dự án đầu tư;

c) Lợi nhuận để lại của nhà đầu tư để tái đầu tư (nếu có)”.

²⁵ Luật Đấu thầu 2023, Điều 76.

dự án giữa nhà đầu tư có năng lực tham gia đấu giá với nhà đầu tư khác (có thể chưa đủ điều kiện về năng lực). Luật Đầu thầu 2023 cho phép việc chuyển nhượng dự án đầu kinh doanh nêu: *"(a) Việc chuyển nhượng phải được người có thẩm quyền chấp thuận; (b) Nhà đầu tư nhận chuyển nhượng phải đáp ứng yêu cầu về năng lực kỹ thuật, tài chính để thực hiện dự án đầu tư kinh doanh; (c) Nhà đầu tư nhận chuyển nhượng cam kết kế thừa toàn bộ các quyền, nghĩa vụ của bên chuyển nhượng theo quy định tại hợp đồng dự án đầu tư kinh doanh"*²⁶. Tuy nhiên, quy định này phần nào giảm bớt tính hiệu lực của yêu cầu phải "tổ chức đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư" theo mong muốn của Nhà nước là "bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch, hiệu quả kinh tế và trách nhiệm giải trình"²⁷.

Tình huống 3: Liên quan đến việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai

Một trong những bất cập của Luật Đất đai 2013 mà cần được khắc phục tại Luật Đất đai 2023 là vấn đề "Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai". Việc quy định chưa thống nhất về chấm dứt hoạt động dự án theo Luật Đầu tư 2020 và thu hồi đất theo Luật Đất đai 2013.

Luật Đầu tư 2020 quy định nhiều trường hợp dự án đầu tư bị chấm dứt toàn bộ hoặc chấm dứt một phần hoạt động (như nhà đầu tư không thực hiện hoặc không có khả năng thực hiện dự án theo tiến độ đăng ký với cơ quan đăng ký đầu tư và không thuộc trường hợp được giãn tiến độ thực hiện dự án đầu tư; nhà đầu tư không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư và không thực hiện thủ tục điều chỉnh địa điểm đầu tư trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày không được tiếp tục sử dụng địa điểm đầu tư; dự án đầu tư đã ngừng hoạt động và hết thời hạn 12 tháng kể từ ngày ngừng hoạt động, cơ quan đăng ký đầu tư không liên lạc được với nhà đầu tư hoặc đại diện hợp pháp của nhà đầu tư; dự án đầu tư thuộc trường hợp bị thu hồi đất do không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai; nhà đầu tư không ký quỹ hoặc không có bảo lãnh nghĩa vụ ký quỹ theo quy định của pháp luật đối với dự án đầu tư thuộc diện bảo đảm thực hiện dự án đầu tư)²⁸. Trong khi đó, Luật Đất đai 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê mà chậm tiến độ so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa vào

²⁶ Luật Đầu thầu 2023, Điều 76.

²⁷ Luật Đầu thầu 2023, Điều 4, khoản 8.

²⁸ Luật Đầu tư 2020, Điều 48.

sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng²⁹. Việc quy định chưa thống nhất này giữa Luật Đầu tư 2020 và Luật Đất đai 2013 dẫn đến có trường hợp khi dự án bị thu hồi Giấy chứng nhận đầu tư nhưng lại chưa bị thu hồi đất gây ra nhiều khó khăn cho cơ quan thực thi, quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp³⁰.

Theo Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), *“Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất hoặc thu lại đất của người đang sử dụng đất hoặc thu hồi đất đang được Nhà nước giao quản lý”*³¹. Khái niệm này không còn trường hợp *“Nhà nước thu hồi thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai”* theo quy định tại Luật Đất đai 2013³².

Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn quy định trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có đưa các quy định có tính thống nhất hơn với Luật Đầu tư 2020, như sau:

*“Đất được Nhà nước giao, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư mà chưa hoàn thành đầu tư, xây dựng để đưa đất vào sử dụng khi hết thời gian theo tiến độ ghi trong dự án đầu tư thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng đất không quá 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với tiền thuê đất đối với thời gian được gia hạn; hết thời gian được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa hoàn thành đầu tư, xây dựng để đưa dự án vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp bất khả kháng đối với chủ đầu tư”*³³.

Theo Luật Đầu tư 2020, nhà đầu tư chấm dứt hoạt động đầu tư, dự án đầu trong trường hợp *“Dự án đầu tư thuộc trường hợp bị thu hồi đất do không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai”* thì dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã mở rộng thời hạn. Thực tiễn này tiếp tục gây ra sự lúng túng trong việc lựa chọn giải pháp để thực hiện như trong báo cáo Tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 đã nêu. Nhiều dự án đã ban hành quyết định chấm dứt hoạt động do vi phạm thời hạn triển khai dự án theo Luật Đầu tư nhưng không thể thu hồi đất vì vướng quy định của Luật Đất đai cho phép nhà đầu tư gia hạn thời gian sử dụng đất thêm 24 tháng.

²⁹ Luật Đất đai 2013, Điều 64.

³⁰ Báo cáo Đánh giá tác động chính sách của dự án Luật Đất đai (sửa đổi).

³¹ Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 3 khoản 44.

³² Luật Đất đai 2013, Điều 3 khoản 11.

³³ Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 81 khoản 9.

Nhiều dự án không thể đưa ra quyết định chấm dứt dự án theo Luật Đầu tư vì sẽ vướng quy định của Luật Đất đai. Do đó, cần có sự thống nhất giữa các quy định nêu trên nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện³⁴.

2. Kết luận và đề xuất

Một số ví dụ nêu trên cho thấy hệ thống pháp luật cần có sự thống nhất áp dụng và cần có một cơ chế bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất. Trong trường hợp các quy định có thể còn có những cách hiểu khác nhau khi áp dụng thì cần thiết phải có cơ chế bảo đảm việc thống nhất áp dụng pháp luật bên cạnh việc hoàn thiện nội dung các quy định, như cơ chế giải thích pháp luật.... Nếu không giải quyết được vấn đề áp dụng pháp luật thống nhất thì nguy cơ việc áp dụng không đúng quy định, trực lợi quy định sẽ tiếp tục gia tăng và làm giảm khả năng hiệu quả và hiệu lực của các quy định pháp luật, ảnh hưởng tiêu cực tới các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và xã hội.

Để có thể nâng cao hiệu quả việc áp dụng pháp luật được thống nhất, một số giải pháp sau có thể được xem xét:

Thứ nhất, nguyên tắc ưu tiên áp dụng quy định của luật chuyên ngành cần được bổ sung tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015. Để củng cố cho việc áp dụng nguyên tắc này thì cần có quy định giải thích, hướng về quy định chung và quy định chuyên ngành để khi xây dựng các văn bản pháp luật, giải thích hoặc hướng dẫn áp dụng văn bản, cơ quan có thẩm quyền cần xác định rõ ràng về quy định chung và quy định chuyên ngành.

Thứ hai, các luật cần xây dựng quy định về nguyên tắc cơ bản của chuyên ngành luật đó, tương tự như phương pháp quy định của Bộ luật dân sự 2015. Việc quy định nguyên tắc cơ bản sẽ giúp cho việc xây dựng, viện dẫn các luật khác không bị mâu thuẫn, tôn trọng hiệu lực áp dụng.

Thứ ba, cần xây dựng cơ chế, giải pháp giải quyết mâu thuẫn trong trường hợp áp dụng pháp luật. Ngoài ra, giải pháp tư pháp cũng cần được đặt ra để giải quyết mâu thuẫn này. Cơ chế này nên có tính chuyên trách và chuyên nghiệp, như Tòa án hiến pháp ở một số quốc gia³⁵. Hiện nay, Cục Kiểm tra văn quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp) mới

³⁴ Báo cáo số 86/BC-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường kết quả rà soát Luật Đất đai với các luật có liên quan.

³⁵ TS. Nguyễn Văn Hiến, *Nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp các văn bản do cùng một chủ thể ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề*, Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (407), tháng 04/2020.

chỉ có thẩm quyền kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật do cấp bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành. Trong khi đó, thẩm quyền bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với các văn bản quy phạm pháp luật cấp luật, pháp lệnh, nghị định ít khi được sử dụng.

Thứ tư, công tác rà soát tính thống nhất, đánh giá tác động hệ thống pháp luật trong hồ sơ dự án luật, hồ sơ xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật khác cần được nâng cao về chất lượng để hạn chế mâu thuẫn trong các quy định pháp luật và củng cố tính thống nhất trong áp dụng pháp luật./.

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Bộ luật dân sự số 91/2015/QH13 do Quốc hội ban hành ngày 24 tháng 11 năm 2015.
2. Bộ hồ sơ dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), phiên bản được chỉnh lý, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ 5), đăng tại website xây dựng pháp luật của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam ngày 01/6/2023.
3. Báo cáo số 86/BC-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường kết quả rà soát Luật Đất đai với các luật có liên quan.
4. Civil Code of the People's Republic of China (Adopted at the Third Session of the Thirteenth National People's Congress on May 28, 2020).
5. Law on Legislation of the People's Republic of China (2023).
6. Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 17 tháng 6 năm 2020.
7. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 do Quốc hội ban hành ngày 22 tháng 6 năm 2015.
8. Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 17 tháng 06 năm 2020.
9. Luật Đấu thầu số 22/2023/QH15 do Quốc hội ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2023.
10. Michael Evan Gold, A Primer on Legal Reasoning, Cornell University Press (2018).
11. Nguyễn Hưng Quang và Nguyễn Thuỳ Dương, *Chapter 22 – Contract Interpretation and Unfair Terms in Vietnamese Contract Law*, Studies in the Contracts of Law – Volume III Contents of Contracts and Unfair Terms (co-edited

by Professor Mindy Chen and Professor Stefan Voganauer), Oxford University Press, 2020.

12. Nguyễn Hưng Quang và Phạm Thị Hạ Vân, *Positive scope ahead in amendment Law on Investment*, Vietnam Investment Review, 25 July 2023, <https://vir.com.vn/positive-scope-ahead-in-amended-law-on-investment-76704.html>.
13. Nguyễn Văn Cương, *Quan niệm của Nhật Bản về luật dân sự*, Nghiên cứu Lập pháp số 06 năm 2001.
14. Nguyễn Văn Hiến, *Nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp các văn bản do cùng một chủ thể ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề*, Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (407), tháng 04/2020.
15. Trường Đại học luật Hà Nội, Giáo trình Lí luận chung về Nhà nước và pháp luật, nxb. Tư Pháp (2022).