

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT SAI TRÁI

*Đoàn Thị Tố Uyên**

Trong những năm qua, các cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật với khối lượng rất lớn để điều hành và quản lý xã hội, quản lý nhà nước. Quản lý nhà nước bằng pháp luật là nguyên tắc Hiến định và được thực thi có hiệu quả trong thực tiễn. Yêu cầu quan trọng nhất của nguyên tắc này là Nhà nước phải ban hành được một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh. Đáp ứng yêu cầu trên đây, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) đã có những quy định nhằm hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình ban hành cũng như sau khi văn bản ra đời. Xử lý đối với những văn bản quy phạm pháp luật sai trái là hoạt động có vai trò quan trọng của những chủ thể có thẩm quyền với mục đích hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật sau khi đã được ban hành. Mặc dù đã được pháp luật quy định, nhưng trong quá trình triển khai thực hiện, những quy định về xử lý văn bản quy phạm pháp luật đã bộc lộ một số điểm bất hợp lý ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của hoạt động này. Vì vậy, bài viết tập trung trình bày sự bất hợp lý của những quy định pháp luật về hoạt động xử lý văn bản quy phạm pháp luật, từ đó đưa ra những giải pháp đảm bảo tính hợp lý cho những quy định này.

Khoản 1 Điều 9 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) (sau đây gọi là Luật năm 2002) quy định: “*Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản quy*

phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, huỷ bỏ, bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”.

Quy định trên đây của Luật năm 2002 đã không quy định rõ trường hợp nào văn bản quy phạm pháp luật bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, đình chỉ, huỷ bỏ và bãi bỏ. Có thể nói kỹ thuật pháp lý không chuẩn đã làm cho quy định này rơi vào tình trạng giống như quy định trong các văn bản luật khác hiện nay mắc phải đó là “khung” mà không chi tiết, rõ ràng. Luật cần tổng quát, cần khung nhưng vẫn phải đảm bảo đủ độ chi tiết có thể dễ dàng triển khai và bảo đảm tính khả thi trong thực tiễn. Nội dung quy định này của Luật có thể được diễn đạt cụ thể hơn theo hướng chỉ rõ những trường hợp văn bản quy phạm pháp luật bị sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ và bãi bỏ. Từ góc độ lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, một văn bản quy phạm pháp luật thường bị sửa đổi, bổ sung khi có một trong những dấu hiệu: có một số quy định không phù hợp với thực tiễn, không đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước; có một số quy định không phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước hoặc với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; một số quy định không phù hợp với nguyện vọng và lợi ích chính đáng của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp trong văn bản đó; một số quy định của văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo kỹ thuật pháp lý hoặc không phù hợp với quy phạm xã hội khác...

Còn văn bản quy phạm pháp luật bị thay thế khi có một trong những dấu hiệu

* Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

giống như sửa đổi, bổ sung, nhưng kèm theo điều kiện số lượng các điều, khoản của văn bản sửa đổi, bổ sung chiếm quá nửa tổng số điều, khoản của văn bản.

Đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật là một trong những khâu của quy trình xử lý văn bản mà thông thường được áp dụng khi cơ quan có thẩm quyền thấy cần thiết ngừng hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật¹. Đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ được thực hiện khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành hoạt động giám sát, kiểm tra và phát hiện thấy văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật. Sau khi ra quyết định đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải tuyên bố chính thức bãi bỏ, huỷ bỏ văn bản hoặc văn bản đó tiếp tục có hiệu lực.

Luật năm 2002 đã bổ sung biện pháp huỷ bỏ vào khoản 1 Điều 9 bên cạnh biện pháp bãi bỏ cho phù hợp với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001). Trong Luật năm 1996 chỉ quy định: "*Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng một văn bản quy phạm pháp luật...*". Mặc dù chỉ thêm từ "huỷ bỏ" nhưng làm tăng thêm tính phức tạp của vấn đề bởi Luật không quy định rõ trường hợp nào văn bản quy phạm pháp luật bị huỷ bỏ và trường hợp nào văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ mà chỉ dừng lại quá chung chung như vậy. Từ quy định chung chung và không đưa ra tiêu chí để phân biệt giữa hai biện pháp huỷ bỏ và bãi bỏ văn bản làm cho các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền khó khăn khi xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Kể cả trong Nghị định số 135/2003/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 14-11-2003 quy định về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật cũng không quy định chi tiết về hai biện pháp này, thậm chí các điều trong Mục 2 (từ

Điều 14 đến Điều 17) về thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật trong Nghị định chỉ quy định biện pháp đình chỉ và bãi bỏ mà không đề cập tới biện pháp huỷ bỏ. Duy nhất Điều 26 của Nghị định này đề cập tới biện pháp huỷ bỏ đối với những văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và không do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Điều này cho thấy ngay trong những quy định của pháp luật cũng có phần nghiêng về biện pháp bãi bỏ nhiều hơn so với biện pháp huỷ bỏ. Xét dưới góc độ lý luận, điểm chung giữa huỷ bỏ và bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật ở chỗ chúng đều là hành vi được thực hiện nhằm tuyên bố vô hiệu hoá một văn bản, làm cho văn bản này sẽ hết hiệu lực pháp lý. Thông thường văn bản quy phạm pháp luật bị huỷ bỏ sẽ hết hiệu lực pháp lý kể từ thời điểm văn bản đó được ban hành, có nghĩa là phủ nhận thời gian tồn tại của văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế. Ngoài ra, khi áp dụng biện pháp huỷ bỏ còn phát sinh trách nhiệm bồi thường, bồi hoàn thuộc về chủ thể ban hành văn bản sai trái. Nhưng hiện nay, pháp luật Việt Nam cũng như pháp luật của nhiều nước trên thế giới đều chưa có quy định chủ thể ban hành văn bản sai trái phải có trách nhiệm đền bù thiệt hại vật chất, tinh thần cho đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật đó. Còn văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ sẽ hết hiệu lực kể từ thời điểm văn bản tuyên bãi bỏ ra đời. Vì vậy, trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền chủ yếu lựa chọn biện pháp bãi bỏ mà rất hiếm khi lựa chọn biện pháp huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật. Còn huỷ bỏ chủ yếu được lựa chọn để xử lý văn bản áp dụng pháp luật.

Từ phân tích trên, có thể thấy sẽ là hợp lý hơn nếu Luật quy định văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ khi: (Đa phần nội dung của văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng

¹ Bình luận Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, NXB Tư pháp, Hà Nội 2005, tr 61.

hoặc không phù hợp với lợi ích và nguyện vọng chính đáng của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp trong văn bản; đa phần nội dung văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp và trở nên lạc hậu so với thực tiễn và không đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước; đa phần nội dung văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; khi sự cần thiết tồn tại của văn bản không còn nữa...

Còn văn bản quy phạm pháp luật bị hủy bỏ khi vi phạm pháp luật nghiêm trọng với dấu hiệu: có nội dung không phù hợp với nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên; ban hành trái thẩm quyền; vi phạm thủ tục ban hành.

Như vậy, những quy định của Luật năm 2002 và Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ban hành ngày 14-11-2003 quy định về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật đã không đưa ra được các tiêu chí cụ thể để tiến hành xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ra, những quy định của hai văn bản trên còn cho thấy đối tượng văn bản quy phạm pháp luật bị xử lý chỉ là văn bản quy phạm pháp luật sai trái (bất hợp pháp) được phát hiện thông qua hoạt động kiểm tra, mà không xem xét đối với văn bản quy phạm pháp luật không đáp ứng nhiệm vụ chính trị hoặc bất hợp lý. Có thể chứng minh thông qua quy định tại Điều 80a của Luật năm 2002 về mục đích giám sát, kiểm tra là nhằm phát hiện những nội dung sai trái của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ văn bản nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Cụ thể hoá quy định này của Luật năm 2002, Điều 3 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP về nội dung kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật quy định nội dung kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật là việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp pháp của văn bản với năm tiêu chí: văn bản được ban

hành đúng căn cứ pháp lý; được ban hành đúng thẩm quyền; nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật; được ban hành đúng thể thức và kỹ thuật trình bày; tuân thủ đầy đủ các quy định về thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản. Như vậy, pháp luật hiện hành không quy định về tiêu chí để xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật không đáp ứng được nhiệm vụ chính trị hoặc bất hợp lý. Do vậy, trong thời gian tới cơ quan có thẩm quyền nên bổ sung thêm quy định về nội dung kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật làm tiền đề cho hoạt động xử lý, theo hướng không chỉ kiểm tra về tính hợp pháp mà còn bao gồm kiểm tra cả yêu cầu về chính trị và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Trên cơ sở kết quả của hoạt động kiểm tra, các chủ thể có thẩm quyền sẽ có tiêu chí rõ ràng để xử lý văn bản quy phạm pháp luật nếu như có một trong những dấu hiệu khiếm khuyết.

Vấn đề thứ hai cần được bàn trong quy định tại khoản 1 Điều 9 là *Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản quy phạm pháp luật...* Cụm từ đáng bàn nhất trong Điều 9 là "...*bằng một văn bản quy phạm pháp luật*". Quy định này của Luật không chuẩn về nội dung bởi lẽ không phải mọi văn bản xử lý văn bản quy phạm pháp luật sai trái đều là văn bản quy phạm pháp luật. Chỉ trong trường hợp khi cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản khác để sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật thì mới đúng với quy định trên đây của Luật, tức "*văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế bằng một văn bản quy phạm pháp luật khác...*". Còn khi ban hành văn bản để hủy bỏ, bãi bỏ, đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật sai trái, khiếm khuyết thì không thể coi văn bản này là văn bản quy phạm pháp luật được mà nó là văn bản áp dụng pháp luật. Ví dụ: Bộ trưởng Bộ

Tư pháp ký Quyết định số 1212/QĐ- BTP ngày 9-5-06 về việc đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản trái pháp luật về xử lý vi phạm hành chính do Ủy ban nhân dân 15 tỉnh ban hành. Trong Quyết định này nội dung chính được thể hiện trong Điều 1 là “Đình chỉ thi hành Quyết định số.../.../QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh A, ban hành ngày... tháng... năm... quy định về xử lý vi phạm hành chính...”; Điều 2 có nội dung quy định trách nhiệm thi hành văn bản và Điều 3 có nội dung quy định thời điểm có hiệu lực pháp lý của Quyết định. Như vậy, trong Quyết định đình chỉ trên hoàn toàn chỉ có mệnh lệnh cá biệt là đình chỉ với đối tượng xác định, cụ thể mà không chứa đựng quy tắc xử sự chung nào thì không thể gọi đó là văn bản quy phạm pháp luật được. Tương tự với hai biện pháp huỷ bỏ, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật cũng vậy. Quy định này của Luật cần sửa đổi lại cho chuẩn xác hơn theo hướng tách từng biện pháp để diễn đạt và nêu rõ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, đình chỉ, huỷ bỏ, bãi bỏ, ví dụ “*Văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ khi...*” mà không cần quy định “*bằng một văn bản quy phạm pháp luật khác*”.

Ngoài ra, Luật còn quy định “Văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản khác phải xác định rõ tên văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành”. Tuy nhiên, quy định này trên thực tế không được thực hiện nghiêm chỉnh, đa số các văn bản chỉ nêu chung chung “các quy định trước đây trái với văn bản này đều bị bãi bỏ”. Điều này xuất phát từ tình trạng chung, những văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã không được rà soát kỹ lưỡng trước khi ban hành văn bản mới nên không thể phát hiện được sự chồng chéo, mâu thuẫn thậm chí xung đột giữa các quy định

của pháp luật hiện hành. Thực tiễn cho thấy, nhiều văn bản được sửa đổi, bổ sung nhiều lần hoặc có những văn bản số lượng các nội dung được sửa đổi khá nhiều so với văn bản gốc, nhưng lại không được tiến hành hợp nhất thành một văn bản hoàn chỉnh, gây khó khăn cho quá trình thực hiện, viện dẫn đến văn bản đó. Cùng một lúc chủ thể thực hiện phải có sự so sánh, đối chiếu trên nhiều văn bản để áp dụng cho một vấn đề. Hơn nữa, Luật cũng chưa quy định tiêu chí nào thì ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thay thế hoàn toàn văn bản cũ, hoặc chức năng trong việc hợp nhất văn bản để thuận lợi cho việc áp dụng. Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật là việc đưa các nội dung của văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung vào văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung nhằm đảm bảo sự toàn vẹn về hình thức và nội dung của văn bản sau khi sửa đổi, bổ sung. Việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi sửa đổi không làm ảnh hưởng đến nội dung và hiệu lực pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất. Như vậy, việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi được sửa đổi, bổ sung đơn thuần chỉ mang tính kỹ thuật, tạo sự thuận tiện khi viện dẫn cũng như thực hiện văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế mà không tạo ra quy phạm pháp luật mới và cũng không tạo ra văn bản quy phạm pháp luật mới. Trong thời gian tới Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần bổ sung quy định về việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật sau khi được sửa đổi, bổ sung, đảm bảo sự toàn vẹn và hợp lý về nội dung đồng thời đem lại sự thuận tiện trong quá trình tổ chức thực hiện văn bản.

Trên đây là một vài ý kiến bàn luận dưới góc độ khoa học với mong muốn góp phần hoàn thiện hơn quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động xử lý văn bản quy phạm pháp luật sai trái.