

# MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ CÔNG TÁC HỆ THỐNG HOÁ PHÁP LUẬT CỦA CÁC CƠ QUAN TƯ PHÁP TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

*Trịnh Duy Tâm \**

**H**ệ thống hoá pháp luật là hoạt động nhằm chấn chỉnh luật lệ, đưa chúng vào một hệ thống nhất định. Công tác hệ thống hoá pháp luật cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có sự nhìn nhận tổng quan về pháp luật hiện hành, phát hiện những điểm không phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo và những lỗ hổng của sự điều chỉnh pháp luật, từ đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện. Hệ thống hoá pháp luật còn góp phần nâng cao ý thức pháp luật cho mọi tầng lớp nhân dân. Đặc biệt đối với hoạt động bảo vệ pháp luật, sự sắp xếp có trình tự và hệ thống những quy phạm pháp luật cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Nhà chức trách) dễ dàng tra cứu, tìm kiếm những quy phạm cần thiết, làm sáng tỏ tư tưởng của chúng và áp dụng được đúng đắn để giải quyết những vụ việc cụ thể. Thực tế cho thấy, nếu không có công tác hệ thống hoá pháp luật hoặc việc thực hiện công tác này còn yếu, kém hiệu quả thì nó không chỉ gây khó khăn cho các cơ quan bảo vệ pháp luật nói riêng, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nói chung và mọi tầng lớp nhân dân trong việc tra cứu, tìm kiếm văn bản mà quan trọng hơn là không thể khắc phục được những sự không phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo, thậm chí cả những lỗ hổng của sự điều chỉnh pháp luật đối với các lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định.

Hệ thống hoá pháp luật hướng tới các mục đích: 1) Tạo ra hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cân đối, hoàn chỉnh, thống nhất; 2) Khắc phục tình trạng lỗi thời, mâu thuẫn và những lỗ hổng của hệ thống pháp luật; 3) Làm cho nội dung pháp luật phù hợp với các yêu cầu của đời sống, có hình thức rõ ràng, dễ hiểu, tiện lợi cho việc sử dụng.

Hệ thống hoá pháp luật bao gồm hai hình thức là tập hợp hoá và pháp điển hoá.

- Tập hợp hoá là sắp xếp các văn bản quy phạm pháp luật hoặc các văn bản pháp luật riêng biệt theo một trình tự nhất định hoặc theo cơ quan ban hành hoặc loại, lĩnh vực hoạt động của nhà nước, ngành, cấp độ hiệu lực pháp lý... Hình thức này không làm thay đổi nội dung văn bản, điều luật, không bổ sung những quy định mới mà chỉ loại bỏ những quy phạm đã hết hiệu lực hoặc rõ ràng mâu thuẫn với văn bản của cấp trên.

- Pháp điển hoá là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó không những tập hợp các văn bản đã có theo một trình tự nhất định, loại bỏ những quy phạm lỗi thời, mà còn xây dựng những quy phạm mới để thay thế cho các quy phạm đã bị loại bỏ và khắc phục những chỗ trống được phát hiện trong quá trình tập hợp văn bản, sửa đổi các quy phạm hiện hành, nâng cao hiệu lực pháp lý của chúng...

Với những nội dung trên chúng ta thấy, công tác hệ thống hoá pháp luật nói chung, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan tư pháp nói riêng có vai trò và ý nghĩa rất to lớn, nhất là trong điều kiện hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh cải cách tư pháp nhằm khắc phục các hiện tượng oan, sai trong lĩnh vực hoạt động này. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ xin đề cập công tác hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan tư pháp.

## ***1. Thực trạng công tác hệ thống hoá pháp luật của các cơ quan tư pháp***

***1.1 Công tác pháp điển hoá*** : Theo chức năng, nhiệm vụ của mình, các cơ quan tư pháp phải thường xuyên rà soát, loại bỏ những văn bản của một ngành luật nhất định không còn phù hợp, đồng thời hướng dẫn thi hành pháp luật (Bộ luật, Đạo luật hoặc Pháp lệnh). Hình thức văn bản chủ yếu ở đây là các Thông tư liên tịch, các Chỉ thị, Nghị quyết hoặc

\* Viện kiểm sát nhân dân Tỉnh Vĩnh Phúc

văn bản đơn hành của một cơ quan, một ngành... Nghị quyết của Quốc hội về việc thi hành Bộ luật Dân sự (BLDS) ghi rõ: "Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức việc rà soát các quy định của pháp luật dân sự hiện hành để tự mình huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hoặc đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội huỷ bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới cho phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự, bảo đảm cho hiệu lực của bộ luật từ ngày 1/7/1996. Nghiên cứu các Nghị quyết về việc thi hành các luật, pháp lệnh khác của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đều thấy quy định tương tự như trên. Tuy vậy, trên thực tế việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ này của các cơ quan tư pháp nhìn chung còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn thực thi pháp luật. Chúng tôi xin đơn cử một số ví dụ:

\* Trong lĩnh vực dân sự, Bộ luật Dân sự đã có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/1996 (đã qua 9 năm thi hành) mà các văn bản hướng dẫn thi hành còn rất ít. Có nhiều chế định, nhiều điều luật cần phải có văn bản hướng dẫn thi hành nhưng vẫn chưa có văn bản hướng dẫn hoặc nội dung hướng dẫn còn chung chung, chưa cụ thể. Chẳng hạn, về trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng (quy định tại chương V, phần thứ ba, Bộ luật Dân sự) đến nay các cơ quan thuộc Chính phủ đã ban hành các văn bản tương ứng hướng dẫn giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra (Nghị định số 47/CP ngày 3/5/1997 của Chính phủ; Thông tư số 38/1998/TT-BTC của Bộ Tài chính; Thông tư số 54/1998/TT-TCCP ngày 4/6/1998 của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, nay là Bộ Nội vụ). Nhưng trong các lĩnh vực khác thì gần như chưa có văn bản hướng dẫn hoặc hướng dẫn chưa cụ thể, như việc xác định và ấn định thiệt hại về vật chất và tinh thần quy định tại các Điều 612, 613, 614, 615 và 616 BLDS mặc dù đã có Thông tư liên tịch số 01 ngày 19/6/1997 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính "Hướng dẫn việc xét xử và thi hành án về tài sản", không còn nhiều vấn đề liên quan đến việc bồi thường thiệt hại về vật chất chưa được đề cập. Đối

với thiệt hại về vật chất do tính mạng, sức khỏe, danh dự, uy tín bị xâm phạm thì vẫn còn một số trường hợp không thể áp dụng hướng dẫn trong Thông tư này. Ví dụ: Việc xác định mức tiền cấp dưỡng mà người bị hại có nghĩa vụ cấp dưỡng trong khoản bồi thường thiệt hại về vật chất do tính mạng, sức khỏe bị xâm phạm, phương thức thực hiện việc cấp dưỡng, phạm vi các đối tượng được cấp dưỡng vẫn là vấn đề nan giải, gây khó khăn cho các thẩm phán trong quá trình xét xử. Đối với các thiệt hại về tinh thần cũng chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết. Việc quyết định các khoản bồi thường này vẫn phụ thuộc chủ yếu vào "khả năng chuyên môn" và "sự công tâm" của Thẩm phán.

\* Trong lĩnh vực hình sự: Thực tiễn thi hành Bộ luật Hình sự đã cho thấy có rất nhiều tội danh, điều luật cần phải có văn bản hướng dẫn thi hành nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn, hoặc hướng dẫn chưa cụ thể, còn nhiều bất cập gây khó khăn cho công tác điều tra, truy tố, xét xử. Chẳng hạn, nghiên cứu Thông tư liên tịch số 02/TT - LT ngày 25/12/2001 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp hướng dẫn áp dụng đối với các tội xâm phạm sở hữu, chúng tôi thấy vẫn còn một số bất cập. Xin lấy ví dụ về tội "Trộm cắp tài sản" để phân tích làm rõ những bất cập này.

- Theo khoản 1 Điều 138 BLHS, một người chỉ bị coi là phạm tội trộm cắp tài sản khi tài sản bị chiếm đoạt có giá trị từ 500.000 đồng trở lên. Nếu tài sản bị chiếm đoạt dưới 500.000 đồng thì phải có một trong các điều kiện sau: có tiền sự về hành vi chiếm đoạt tài sản; có tiền án về tội chiếm đoạt tài sản; gây hậu quả nghiêm trọng.

Vấn đề vướng mắc ở đây là nếu tài sản bị chiếm đoạt là những thứ đã qua sử dụng và là tài sản đắp dính ở mức định tội hoặc định khung hình phạt thì căn cứ vào đâu để xác định chính xác giá trị thực của nó (Căn cứ vào lời khai của bị hại; giá cả của tài sản cùng loại trên thị trường hay phải có định giá của cơ quan chuyên môn)? Thông tư liên tịch số 02 đã không hướng dẫn vấn đề này. Chúng tôi cho rằng, để đảm bảo tính khách quan, trong những trường hợp này bắt buộc phải có sự định giá của cơ quan chuyên môn.

khác không phải là kết quả công tác tập hợp hoá văn bản của ngành. Việc khai thác ở các nguồn này bên cạnh những thuận lợi cũng còn không ít khó khăn, đó là các nguồn sau :

- Công báo do văn phòng Chính phủ phát hành, là ấn phẩm chính thức công bố văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trung ương.

Công báo thường đăng những văn bản có phạm vi hiệu lực rộng, đối với nhiều chủ thể. Tuy vậy, Công báo không phải là kết quả của công tác tập hợp hoá, đó chỉ là hình thức công bố chính thức văn bản pháp luật. Hơn nữa, hiện Công báo vẫn chưa được phổ cập rộng rãi. Ngay trong hệ thống các cơ quan tư pháp, không phải đơn vị nào cũng có đầy đủ kinh phí để đặt Công báo, nhất là các đơn vị cấp huyện. Mặt khác, Công báo chủ yếu chú trọng đăng văn bản pháp luật của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các Bộ và cơ quan ngang Bộ. Đối với văn bản của các cơ quan tư pháp thì Công báo hầu như chỉ đăng tải được các văn bản của liên ngành, còn văn bản của từng ngành đăng còn hạn chế. Ngay cả trong trường hợp các văn bản này được đăng đầy đủ, thì việc khai thác văn bản từ nguồn này cũng gặp khó khăn do số lượng văn bản rất lớn, của tất cả các cơ quan ở trung ương, lại nằm rải rác ở nhiều số báo khác nhau theo thời gian ban hành văn bản, không ít văn bản đã được sửa đổi hoặc đã hết hiệu lực nhưng cán bộ tư pháp không nắm được để thực hiện .

- Cùng với sự phát triển của công nghệ thông tin, trên thị trường đang lưu hành khá nhiều các đĩa CD về pháp luật, mỗi đĩa CD tập hợp một số lượng lớn văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương từ những năm 1945 đến nay. Các đĩa CD về pháp luật này có ưu điểm là dễ khai thác, dễ tra cứu nếu biết sử dụng thành thạo máy vi tính . Nhưng bên cạnh đó, loại hình tập hợp văn bản này cũng có hạn chế như: Công nghệ thông tin là một lĩnh vực mới, không phải ai cũng biết sử dụng, hiện vẫn còn nhiều đơn vị (chủ yếu là ở cấp huyện) chưa được trang bị máy vi tính. Hơn nữa trên thực tế các đĩa CD về pháp luật còn khá nhiều lỗi phần mềm và các lỗi ngữ pháp (dấu chấm, dấu phẩy . . .) rất dễ gây ra cách hiểu và vận dụng khác nhau.

Mặt khác, cũng giống như Công báo, đây chỉ là hình thức tập hợp văn bản thuần túy. Trong nhiều

trường hợp chúng ta không thể biết được văn bản đó còn hay đã hết hiệu lực.

- Một hình thức khai thác, sử dụng văn bản nữa là khai thác qua hệ thống lưu trữ. Bởi lẽ, mỗi khi có văn bản mới ban hành, cơ quan quản lý theo ngành dọc ở trung ương đều sao gửi các đơn vị trực thuộc để nghiên cứu áp dụng hoặc để thực hiện. Song việc khai thác qua kênh lưu trữ này cũng gặp một số khó khăn như: Công tác văn thư lưu trữ ở mỗi ngành nhìn chung còn yếu và hầu như chưa được chuyên môn hoá đến các đơn vị đầu mối ở tỉnh và huyện; mặt khác, hệ thống lưu trữ của các cơ quan này cũng gần như chỉ lưu trữ được đầy đủ văn bản của ngành ban hành hoặc văn bản của liên ngành, còn văn bản của ngành khác chưa được lưu trữ đầy đủ.

## **2. Từ thực trạng trên, chúng tôi đưa ra một số kiến nghị như sau:**

Thứ nhất, các cơ quan tư pháp cần tăng cường phối hợp chặt chẽ trong việc rà soát hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành luật ở tất cả các ngành, lĩnh vực điều chỉnh của pháp luật, từ đó sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những văn bản không còn phù hợp, đồng thời ban hành mới các văn bản hướng dẫn thi hành pháp luật, đáp ứng yêu cầu của công tác áp dụng pháp luật,

Thứ hai, trên cơ sở đó tập hợp toàn bộ các văn bản hướng dẫn thi hành pháp luật của các cơ quan tư pháp và văn bản hướng dẫn thi hành BLHS, BLDS... của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác, theo năm ban hành hoặc theo từng ngành luật (mỗi năm một tuyển tập). Trong mỗi tuyển tập này, bên cạnh việc đăng tải các văn bản hướng dẫn thi hành đang có hiệu lực pháp luật, cũng cần dành một phần đăng thông tin về các văn bản đã hết hiệu lực pháp luật hoặc đã được sửa đổi, bổ sung và nội dung của những sửa đổi, bổ sung đó.

Nhiệm vụ trọng tâm của công cuộc cải cách tư pháp mà Đảng và Nhà nước ta đang tập trung thực hiện theo tinh thần Nghị quyết 08 - NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị là nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp, khắc phục tình trạng oan, sai trong hoạt động tư pháp. Bởi vậy, làm tốt công tác tập hợp hoá và pháp điển hoá đối với văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan tư pháp sẽ góp phần vào thành công chung đó.