

BÀN VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

ThS. BÙI THỊ ĐÀO*

Để thực hiện chức năng của mình, các cơ quan nhà nước tiến hành nhiều hoạt động khác nhau trong đó có hoạt động ban hành văn bản pháp luật. Văn bản pháp luật rất đa dạng về nội dung, hình thức, thủ tục ban hành, chủ thể ban hành, vai trò trong quản lí nhà nước... nên cần làm sáng tỏ về mặt lí luận những vấn đề xung quanh khái niệm văn bản pháp luật như các loại văn bản pháp luật, đặc điểm của từng loại văn bản pháp luật, sự khác nhau giữa văn bản pháp luật và văn bản không phải là văn bản pháp luật làm cơ sở cho việc xác định nội dung, hình thức, thủ tục ban hành và những vấn đề khác của hoạt động xây dựng văn bản pháp luật trong thực tiễn. Lí luận chung về nhà nước, pháp luật và nhiều khoa học pháp lí chuyên ngành khác đã nghiên cứu vấn đề này từ lâu nhưng cho đến nay vẫn còn nhiều điều chưa thống nhất và thoả đáng. Bài viết này đề cập một số vấn đề có liên quan đến văn bản pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật nhằm góp phần làm rõ thêm những vấn đề nói trên.

1. Phân loại văn bản pháp luật

Do tính đa dạng về nhiều mặt của văn bản pháp luật nên văn bản pháp luật được phân loại theo nhiều cách khác nhau. Liên quan tới khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) và văn bản áp dụng pháp luật (VBADPL) có hai quan điểm phân loại văn bản pháp luật, bao gồm:

Quan điểm thứ nhất, văn bản pháp luật

được chia thành VBQPPL và VBADPL. Đây là quan điểm phổ biến ở nhiều cơ sở nghiên cứu, giảng dạy về luật, được các cơ quan nhà nước sử dụng và được thể hiện trong các quy định của pháp luật. Việc chia văn bản pháp luật ra thành hai loại như vậy có ưu điểm đã chỉ ra được sự khác nhau cơ bản giữa VBQPPL và VBADPL là tính chất của chúng. Từ đó chứng tỏ khả năng tác động tới xã hội của mỗi loại văn bản là khác nhau làm cơ sở để xác định thẩm quyền ban hành và thiết lập quy trình xây dựng từng loại văn bản một cách phù hợp.

Tuy nhiên, cách phân loại này cũng có nhược điểm là trong số các văn bản được coi là văn bản pháp luật có những văn bản nội dung chỉ chứa đựng các nguyên tắc, định hướng cơ bản cho quản lí xã hội nói chung hay ở những lĩnh vực, giai đoạn nhất định. Với những văn bản này, nếu coi là VBQPPL thì ít sức thuyết phục, vì quy phạm pháp luật vốn vẫn được hiểu là quy tắc hành vi. Vì vậy, trường hợp này thường được hiểu là dạng quy phạm pháp luật tương đối đặc biệt.

Quan điểm thứ hai, chia văn bản pháp luật thành văn bản có tính chất chủ đạo, văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật. Nếu so sánh với quan điểm thứ nhất thì thực chất VBQPPL theo quan điểm trên đã

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường đại học luật Hà Nội

được chia thành văn bản có tính chất chủ đạo và văn bản quy phạm pháp luật. Quan điểm này không mắc phải sự lúng túng trong việc giải thích các quy định có tính nguyên tắc, định hướng có phải là VBQPPL hay không vì chúng đã được xếp vào loại văn bản có tính chất chủ đạo. Đồng thời cách phân loại này cũng chỉ ra rõ hơn vai trò của từng loại văn bản trong quản lí nhà nước, đó là văn bản có tính chất chủ đạo không trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội mà là cơ sở để ban hành nhiều VBQPPL; VBQPPL dùng để điều chỉnh các quan hệ xã hội; VBADPL để giải quyết các vấn đề cụ thể. Mặc dù vậy, cách phân loại này cũng gặp phải vấn đề khó giải quyết thấu đáo, đó là phân biệt văn bản có tính chất chủ đạo với VBQPPL. Ranh giới giữa hai loại văn bản này khá mờ nhạt về một số vấn đề như về thẩm quyền ban hành và tên văn bản rất khó có thể phân biệt; về thủ tục ban hành hoàn toàn không có sự phân biệt nào (chẳng hạn trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không có quy định gì khác nhau giữa việc Quốc hội ban hành nghị quyết về chính sách phát triển kinh tế- xã hội với việc Quốc hội ban hành nghị quyết về chế độ làm việc của Quốc hội); về tính chất, tuy nói rằng văn bản có tính chất chủ đạo không trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội mà là cơ sở để ban hành VBQPPL nhưng cũng khó phân biệt được với luật trong trường hợp luật khung.

Như vậy, mỗi cách phân loại văn bản pháp luật đều có những ưu, nhược điểm riêng song quan điểm phân loại thứ nhất (chia văn bản pháp luật thành VBQPPL và VBADPL) vẫn giải quyết được những vấn đề lí luận cơ bản mà lại có giá trị thiết thực hơn quan điểm thứ hai (chia văn bản thành văn bản có tính chất chủ đạo, VBQPPL, VBADPL).

2. Có những điểm khác nhau căn bản nào giữa văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật

Văn bản quy phạm và văn bản áp dụng đều là văn bản pháp luật nên chúng có những điểm chung như: Do chủ thể có thẩm quyền ban hành, được ban hành theo thủ tục, hình thức pháp luật quy định, nội dung văn bản có giá trị bắt buộc thi hành đối với những đối tượng có liên quan và được bảo đảm bằng Nhà nước. Song hai loại văn bản này cũng có những điểm khác nhau. Sự phân biệt giữa chúng dựa trên sự khác nhau đó. Trong các sách báo pháp lí hiện nay phần lớn đều chỉ ra những điểm khác nhau gồm:

Khác nhau về nội dung: VBQPPL chứa đựng quy phạm pháp luật, VBADPL chứa đựng mệnh lệnh pháp luật cụ thể (là sự cá biệt hoá quy phạm pháp luật);

Khác nhau về số lần áp dụng: VBQPPL được sử dụng nhiều lần, VBADPL được sử dụng một lần;

Khác nhau về đối tượng áp dụng: VBQPPL có đối tượng áp dụng chung, VBADPL có đối tượng áp dụng cụ thể;

Ngoài ra, còn sự khác nhau về thủ tục ban hành và thẩm quyền ban hành (tuy không rõ rệt lắm). Thực ra sự khác nhau về nội dung, đối tượng áp dụng, số lần áp dụng không phải là ba điểm khác nhau mà ở đây chỉ có một điểm khác biệt duy nhất là khác nhau về nội dung, còn hai điểm còn lại chỉ là biểu hiện cụ thể của sự khác nhau về nội dung mà thôi. Bởi vì, VBQPPL có nội dung là các quy phạm pháp luật mà quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung. Gọi là quy tắc xử sự chung vì đó là quy tắc xử sự được đặt ra cho những đối tượng được xác định trong phần giả định của quy

phạm. Trong phần giả định bao giờ cũng chỉ ra nhóm đối tượng lớn, ví dụ công dân Việt Nam (toàn bộ những người mang quốc tịch Việt Nam), người tham gia giao thông (những người đi bộ, người điều khiển các phương tiện giao thông...), doanh nghiệp... Vậy, đã là quy phạm pháp luật thì phải áp dụng cho nhiều đối tượng. Theo đó, VBQPPL có khả năng tác động tới nhiều đối tượng là vì nó chứa đựng quy phạm pháp luật chứ đó không phải là một đặc điểm bên cạnh đặc điểm về nội dung. Tương tự như vậy, pháp luật được dùng để điều chỉnh các quan hệ xã hội có tính phổ biến nên quy tắc xử sự chung là cách xử sự mà các đối tượng tác động của pháp luật phải tuân theo khi rơi vào tình huống pháp luật dự liệu, tình huống này có tính lặp lại, cứ khi có tình huống đó xảy ra thì đối tượng được xác định trong phần giả định phải thực hiện hành vi được nêu trong phần quy định của quy phạm. Quy phạm pháp luật không bao giờ điều chỉnh những hành vi hoàn toàn đơn lẻ (không có tính lặp lại). Như vậy, khả năng được sử dụng nhiều lần của VBQPPL chính là khả năng điều chỉnh hành vi nhiều lần của quy phạm khi thực tế xảy ra tình huống đã dự liệu. Ngược lại, VBADPL chứa đựng mệnh lệnh cá biệt được chủ thể có thẩm quyền đưa ra để giải quyết vụ việc cụ thể trên thực tế nên mệnh lệnh cá biệt được xác định phù hợp với những tình tiết cụ thể mang tính xác định của vụ việc, những yếu tố đặc thù của đối tượng cần áp dụng. Vì vậy, VBADPL chỉ được áp dụng một lần (một vụ việc) đối với một hoặc một số đối tượng nhất định mà thôi. Có nghĩa là, VBADPL được áp dụng một lần và có đối tượng áp dụng xác định là do văn bản này chứa đựng mệnh lệnh pháp luật cá biệt. Rõ ràng, số lần áp dụng và đối tượng áp dụng của

VBQPPL và VBADPL không phải là hai đặc điểm tồn tại song song với đặc điểm về nội dung mà chỉ là sự phân tích làm rõ cho sự khác nhau về nội dung chứa đựng trong hai loại văn bản này mà thôi. Cho nên khi nêu đặc điểm của từng loại văn bản không nên kể ra đặc điểm về nội dung, số lần áp dụng, đối tượng áp dụng theo kiểu liệt kê mà chỉ nêu đặc điểm về nội dung và đặc điểm đó được làm rõ thêm bằng hai biểu hiện (hay là hai dấu hiệu nhận biết) là số lần áp dụng và đối tượng áp dụng để dễ xác định văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật (VBQPPL) hay mệnh lệnh cụ thể (VBADPL).

3. Là văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản áp dụng pháp luật

Khi định nghĩa và nêu đặc điểm của VBQPPL và VBADPL thì dường như các tài liệu nghiên cứu đã chỉ ra quá rõ văn bản nào là VBQPPL, văn bản nào là VBADPL nhưng khi đi vào xếp loại cho văn bản cụ thể thì gặp không ít khó khăn, chứng tỏ việc chỉ ra và hiểu về các đặc điểm của từng loại văn bản vẫn chưa thống nhất.

Có quan điểm cho rằng có loại VBQPPL đặc biệt được thực hiện một lần nhưng hiệu lực của nó vẫn tồn tại lâu dài sau khi thực hiện văn bản, chẳng hạn văn bản thành lập cơ quan, văn bản sửa đổi, bãi bỏ một VBQPPL khác, văn bản điều chỉnh địa giới hành chính... Những văn bản này không đồng nhất về tính chất nên không thể xếp chúng trong cùng một nhóm gọi là đặc biệt được.

Văn bản dùng để sửa đổi một VBQPPL thì không thể nói là chỉ được thực hiện một lần, vì nói số lần thực hiện là nói đến việc thực hiện những quy định trong văn bản đó, không nên nhầm lẫn giữa nhiệm vụ được đặt ra khi ban hành văn bản (dùng để sửa đổi văn bản khác)

với việc thực hiện nội dung văn bản. Các quy định trong văn bản sửa đổi chính là các quy phạm pháp luật phù hợp hơn thay cho các quy phạm không phù hợp trong văn bản trước. Vì vậy, văn bản dùng để sửa đổi VBQPPL khác là VBQPPL đúng nghĩa, hoàn toàn không có gì đặc biệt.

Văn bản dùng để bãi bỏ văn bản khác thì cần xem xét trong hai trường hợp: Trường hợp dùng văn bản có hiệu lực pháp lí bằng hoặc cao hơn văn bản trước và quy định cùng một vấn đề với văn bản trước nhưng với những quy định hoàn chỉnh, khả thi hơn thì văn bản dùng để bãi bỏ là VBQPPL bởi lẽ nội dung của văn bản chính là các quy phạm pháp luật mới; trường hợp dùng văn bản chỉ để bãi bỏ một hoặc một số văn bản khác thì về tính chất giống văn bản thành lập cơ quan, điều chỉnh địa giới. Những văn bản này (văn bản chỉ dùng để bãi bỏ văn bản khác, văn bản thành lập cơ quan, điều chỉnh địa giới...) có phải là VBQPPL không, chúng ta hãy xem xét những khía cạnh sau:

- Như trên đã phân tích, đã là quy phạm pháp luật thì không bao giờ chỉ được thực hiện một lần, nếu văn bản chỉ được thực hiện một lần tự nó đã phủ nhận tính quy phạm của văn bản.

- Trong thực tiễn phải xác định loại văn bản cần ban hành rồi từ đó chọn thủ tục xây dựng văn bản, ở đây sẽ đi ngược lại từ thủ tục cần thiết sử dụng mà suy ra loại văn bản là gì. Thủ tục xây dựng VBQPPL khác thủ tục xây dựng VBADPL rất nhiều, trong đó phải kể đến hoạt động đặc trưng trong giai đoạn soạn thảo VBQPPL là việc liên tục đưa ra các dự thảo văn bản, xen kẽ trong đó cơ quan soạn thảo phải tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan nhà

nước hữu quan, tổ chức xã hội có liên quan, các nhà chuyên môn về vấn đề văn bản điều chỉnh, các cá nhân, tổ chức là đối tượng tác động của văn bản. Sở dĩ đây là hoạt động bắt buộc trong quá trình xây dựng VBQPPL vì VBQPPL chứa đựng các quy tắc xử sự mẫu (quy phạm pháp luật). Để có được các quy tắc xử sự mẫu thực sự có giá trị thì phải có cái nhìn toàn diện, đánh giá, lựa chọn, khái quát hoá các tình huống, hành vi riêng lẻ thành quy tắc điển hình, phổ biến. Mặt khác, muốn bảo đảm quy phạm pháp luật có giá trị điều chỉnh lâu dài thì phải cân nhắc, xem xét, đánh giá môi trường kinh tế - xã hội mà quy phạm ra đời và tồn tại với rất nhiều yếu tố tác động qua lại, đan xen rất phức tạp. Vì vậy, sự tham gia của nhiều chủ thể với vai trò khác nhau và soạn thảo đi, soạn thảo lại dự thảo VBQPPL là tất yếu. Việc xây dựng những văn bản thành lập cơ quan, điều chỉnh địa giới không cần có những hoạt động này. Tất nhiên, trong quá trình xây dựng những văn bản đó cũng cần chứng minh sự cần thiết ban hành văn bản, xem xét những ảnh hưởng đối với đời sống xã hội khi văn bản ra đời. Song đây chỉ là những công việc cần làm khi xây dựng VBADPL mà thôi.

- Hiệu lực của văn bản tồn tại trong thời gian dài hay ngắn là khoảng thời gian mà theo quy định của pháp luật các đối tượng tác động của văn bản phải thực hiện nội dung văn bản. Cơ quan được thành lập, đơn vị hành chính mới tồn tại lâu dài là kết quả thực hiện văn bản, điều đó không đồng nghĩa là hiệu lực của văn bản vẫn còn tồn tại. Về điểm này, nếu so sánh với văn bản bổ nhiệm, lên lương, kỉ luật công chức (những văn bản bao giờ cũng được công nhận là VBADPL) thì hoàn toàn giống nhau về bản chất.

Tóm lại, những văn bản thành lập cơ quan, điều chỉnh địa giới hay văn bản chỉ dùng để bãi bỏ văn bản khác là văn bản áp dụng pháp luật hoàn toàn không phải là văn bản quy phạm pháp luật, cho dù là một loại đặc biệt.

4. Có phải là văn bản áp dụng pháp luật không?

Áp dụng pháp luật là hoạt động thực hiện pháp luật của chủ thể có thẩm quyền, vừa là hình thức thực hiện pháp luật, vừa là cách thức Nhà nước tổ chức cho các chủ thể thực hiện pháp luật. Trong quá trình áp dụng pháp luật, chủ thể có thẩm quyền có thể ban hành một số loại văn bản nhất định như quyết định, bản án, biên bản, văn bằng, giấy khai sinh, giấy chứng nhận (giấy chứng nhận đăng ký kết hôn, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...)... Vấn đề đặt ra là có phải tất cả các văn bản đó đều là văn bản áp dụng không?

Các văn bản nói trên có một số điểm chung như được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền, theo thủ tục và hình thức pháp luật quy định nhưng chúng cũng có những điểm khác nhau căn bản:

Về giá trị pháp lí, các quyết định, bản án có nội dung là sự cá biệt hoá các quy phạm pháp luật thành những quyền và nghĩa vụ cụ thể cho những đối tượng xác định, nội dung này có giá trị bắt buộc thi hành đối với mọi đối tượng có liên quan và được bảo đảm bằng nhà nước (đặc điểm chung và là nét đặc trưng của văn bản pháp luật). Các văn bằng, giấy chứng nhận, giấy khai sinh, biên bản... có nội dung là sự ghi nhận sự kiện thực tế đã xảy ra (biên bản), xác nhận tình trạng thực tế của cá nhân, tổ chức nào đó (văn bằng), xác nhận (chứ không phải quy định) quyền của chủ thể nhất định (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), thậm chí chỉ là

hình thức pháp lí cho những quan hệ pháp luật nội dung (giấy đăng kí kết hôn). Trong các văn bản này không quy định quyền và nghĩa vụ của bất kì ai và tất nhiên với nội dung như vậy cũng không đặt ra vấn đề Nhà nước bảo đảm thực hiện nội dung của văn bản. Nói cách khác, nội dung của các văn bản này không chứa đựng mệnh lệnh pháp luật cá biệt.

Về các giai đoạn ban hành văn bản, quá trình xây dựng các biên bản, giấy chứng nhận, văn bằng... không có hoạt động lựa chọn quy phạm pháp luật để cá biệt hoá thành nội dung của văn bản - hoạt động không thể không có và mang tính quyết định đối với giá trị pháp lí của văn bản áp dụng pháp luật. Mặc dù các văn bản này có thể là cơ sở để Nhà nước, tổ chức, cá nhân tiến hành một số hoạt động (ban hành văn bản pháp luật, thực hiện những quyền mà pháp luật quy định, kiểm tra việc thực hiện pháp luật của những đối tượng nhất định...) nhưng việc ban hành các văn bản đó không trực tiếp tạo nên sự tác động đối với đời sống xã hội, trong khi các văn bản pháp luật nói chung và VBADPL nói riêng bao giờ cũng tác động vào xã hội thông qua hành vi (việc thực hiện những quyền và nghĩa vụ) của những đối tượng nào đó. Và cũng chính vì vậy mà quá trình ban hành các văn bản này không có giai đoạn tổ chức thực hiện văn bản. Do đó, những văn bản được ban hành trong quá trình áp dụng pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền chỉ được coi là VBADPL khi nội dung của văn bản là những mệnh lệnh pháp luật riêng biệt, có giá trị bắt buộc thi hành đối với những đối tượng có liên quan và được Nhà nước bảo đảm thực hiện còn các văn bản khác chỉ là những văn bản có tính pháp lí mà thôi./.