

THỜI ĐIỂM PHÁT SINH HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN TRONG LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

ThS. BÙI THỊ ĐÀO *

Sở dĩ pháp luật có vị trí ưu trội so với các quy phạm xã hội khác trong việc ổn định và phát triển xã hội là vì pháp luật có tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bằng nhà nước. Giá trị bắt buộc của pháp luật thể hiện ở hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật. Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật thường được bàn ở ba khía cạnh: Hiệu lực về thời gian, hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng. Trong đó, hiệu lực về không gian của văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu được xác định theo cơ quan ban hành văn bản; hiệu lực về đối tượng phụ thuộc vào nội dung của các quy phạm được đưa ra nhằm điều chỉnh hành vi của ai; hiệu lực về thời gian tùy thuộc vào các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, tâm lí... trong đó các quy phạm pháp luật tồn tại và phát huy tác dụng. Giá trị tích cực của pháp luật được phát huy đến mức tối đa nếu các quy phạm tồn tại và được thực hiện trong những điều kiện hoàn toàn phù hợp. Tuy nhiên, các điều kiện của xã hội luôn thay đổi nên không có văn bản quy phạm pháp luật nào có khả năng tồn tại vĩnh viễn. Văn bản tồn tại trong khoảng thời gian nào là hợp lí nhất là vấn đề cần được quan tâm và phải được xác định rõ ràng, bởi lẽ vấn đề này liên quan chặt chẽ đến trách nhiệm pháp lí và hiệu quả điều chỉnh pháp luật.

Về trách nhiệm pháp lí, một văn bản đang có hiệu lực pháp luật thì đối tượng tác động của văn bản phải thi hành các quy định của nó ngay

cả khi văn bản đó đã trở nên bất hợp lí. Việc một người không thi hành các quy định trong văn bản đang có hiệu lực là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với người đó.

Về hiệu quả điều chỉnh pháp luật, nếu văn bản phù hợp với các điều kiện của đời sống xã hội thì chi phí cho việc tổ chức thực hiện pháp luật thấp, kết quả tác động thu được cao, mức độ thay đổi tồn tại xã hội theo chiều hướng tích cực rất đáng kể, tức là hiệu quả điều chỉnh pháp luật cao. Ngược lại, khi văn bản đã trở nên không còn phù hợp với các điều kiện của đời sống xã hội thì thực hiện sẽ rất khó khăn, kết quả của việc thực hiện văn bản không đúng mục đích đã định nên hiệu quả điều chỉnh thấp.

Hiệu lực về thời gian của văn bản quy phạm pháp luật là khoảng thời gian trong đó các đối tượng tác động của văn bản phải nghiêm chỉnh thi hành các quy định của nó. Khoảng thời gian này kéo dài liên tục từ thời điểm văn bản phát sinh hiệu lực đến thời điểm văn bản bị chấm dứt hiệu lực (trừ trường hợp văn bản bị đình chỉ thi hành). Thời điểm chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật rất ít khi được định trước vì trong hầu hết các trường hợp không thể dự đoán chính xác khi nào văn bản không còn phù hợp với thực tiễn

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

xã hội mà nó điều chỉnh nên chỉ đến khi không còn phù hợp nữa thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấm dứt hiệu lực của văn bản bằng việc ban hành một văn bản để thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ nó. Thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật thì ngược lại, hoàn toàn có thể xác định được, vì khi xây dựng văn bản, các quy định đã được tạo dựng trên cơ sở các thông tin về đời sống xã hội hiện tại và những dự báo về sự thay đổi trong thời gian tới. Vì vậy, về mặt lí thuyết thì hầu hết các văn bản có thể có hiệu lực ngay từ khi kí ban hành. Việc quy định văn bản có hiệu lực ở một thời điểm sau đó là vì những lí do như:

- Cần một khoảng thời gian để văn bản tới được tay người thi hành: Người thi hành văn bản không thể thực hiện các quyền, nghĩa vụ được quy định trong văn bản nếu họ không biết được nội dung văn bản như thế nào. Nghĩa vụ phải biết pháp luật quy định những gì của các chủ thể pháp luật được mặc nhiên thừa nhận dù rằng không được nêu rõ trong một văn bản nào nhưng nghĩa vụ này không thể thực hiện được nếu văn bản mới chỉ hiện diện ở cơ quan ban hành ra nó.

- Cần thời gian để chuẩn bị các điều kiện cho việc tổ chức thực hiện văn bản được thuận lợi: *Ví dụ*, muốn bỏ chế độ luật sư kiêm nhiệm thì phải có thời gian để xây dựng đội ngũ luật sư chuyên nghiệp; muốn tăng thẩm quyền xét xử các vụ án hình sự cho toà án cấp huyện phải có thời gian để hoàn thiện tổ chức toà án, cơ quan điều tra, nâng cao năng lực công tác cho thẩm phán, điều tra viên cấp huyện...

- Cần có thời gian để giải quyết những tồn đọng do việc thực hiện các quy định trước đó: *Ví dụ*, để thực hiện các quy định mới về nhãn

mác hàng hoá cần có thời gian để tiêu thụ hết lượng hàng hoá được dán nhãn mác theo quy định cũ...

Như vậy, khoảng thời gian từ khi văn bản được kí ban hành đến khi văn bản thực sự có thể đi vào đời sống dài hay ngắn tùy thuộc vào nội dung của từng văn bản và các yếu tố có liên quan. Chính vì vậy, khi quy định về thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là Luật) đưa ra hai khả năng: Một là, văn bản có hiệu lực từ thời điểm do pháp luật quy định trước (trong Luật); hai là, có hiệu lực từ thời điểm do chính văn bản quy định.

+ *Thời điểm văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực theo quy định của pháp luật*

Theo Điều 75 của Luật, văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nước kí lệnh công bố; văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước có hiệu lực kể từ khi đăng Công báo; văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản liên tịch có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày đăng Công báo. Các thời điểm này đều sau thời điểm kí ban hành văn bản một thời gian nhưng có sự khác nhau. Đối với các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản liên tịch, do Công báo hiện nay được phát hành rộng rãi trong phạm vi cả nước nên khoảng thời gian 15 ngày sau khi đăng Công báo có thể coi là đủ để các đối tượng thi hành văn bản biết và

hiểu được nội dung văn bản làm cơ sở cho việc thực hiện chúng. Đối với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, mặc dù công bố là đưa ra công khai, phổ biến trên các phương tiện thông tin để cho mọi người đều biết⁽¹⁾ nhưng thực chất nội dung của văn bản hầu như chưa được phổ biến rộng rãi, thậm chí lúc này văn bản còn chưa được đăng Công báo. Mặt khác, so với văn bản của Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có tính trừu tượng, khái quát hơn, việc hiểu cặn kẽ để thực hiện chính xác tất nhiên khó khăn hơn. Tương tự như vậy, thời điểm văn bản của Chủ tịch nước được đăng Công báo cũng chưa phải là lúc văn bản tới tận tay người thi hành. Việc quy định thời điểm phát sinh hiệu lực của hai nhóm văn bản này như vậy là thiếu tính khả thi, vì giả thiết rằng ở thời điểm văn bản đã phát sinh hiệu lực, một người là đối tượng tác động của văn bản không thực hiện nghĩa vụ được văn bản quy định (hành vi cấu thành một vi phạm pháp luật) do hoàn toàn không có khả năng biết có nghĩa vụ đó thì việc truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với họ là không hợp tình, hợp lý. Vì vậy, thời điểm phát sinh hiệu lực của hai nhóm văn bản này cần được quy định lùi lại, nếu không phải là xa hơn thì ít nhất cũng bằng thời điểm có hiệu lực của nhóm văn bản của Chính phủ (15 ngày sau khi đăng Công báo).

+ Thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong chính văn bản

Khi ban hành một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể, cơ quan ban hành văn bản nếu xét thấy thời điểm phát sinh hiệu lực được pháp luật quy định trước không phù hợp thì có quyền

chọn một thời điểm khác phù hợp hơn. Nhưng việc chọn thời điểm này không được tùy tiện mà phải tuân theo những giới hạn của pháp luật. Giới hạn này được quy định rõ đối với các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản liên tịch là “muộn hơn” thời điểm “sau 15 ngày kể từ ngày đăng Công báo” trừ trường hợp văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp thì văn bản có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn. Sờ dĩ khi văn bản quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp có thể có hiệu lực sớm là do yêu cầu cấp bách của tình huống quản lý, nếu để quá muộn thì các tác động quản lý không còn tác dụng nữa. Tất nhiên, trong trường hợp này việc chuyển phát văn bản cũng được thực hiện theo chế độ phù hợp. Toàn bộ quy định này toát lên một điều rõ ràng rằng phải đảm bảo một thời gian đủ dài kể từ khi văn bản được kí ban hành đến khi văn bản phát sinh hiệu lực, việc rút ngắn thời gian đó là vô cùng hạn chế. Tuy nhiên, giới hạn lựa chọn thời điểm phát sinh hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước dường như không được đặt ra. Tại khoản 1, khoản 2 Điều 75 của Luật quy định thời điểm phát sinh hiệu lực của các văn bản này đều chỉ rõ văn bản có hiệu lực từ ngày nào (pháp luật quy định trước) và thêm “trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác”. Như trên đã phân tích, mặc dù ngày có hiệu lực của các văn bản này theo quy định của pháp luật là sau khi kí ban hành một khoảng thời gian nhưng khoảng thời gian đó

chưa đủ để các đối tượng của văn bản biết rõ nội dung văn bản làm cơ sở cho việc thực hiện chúng nên “ngày có hiệu lực khác” do văn bản quy định cũng phải chỉ rõ là sau thời điểm văn bản có hiệu lực theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp quy định những vấn đề cấp bách được quy định trong Điều 84, Điều 91, Điều 103 Hiến pháp 1992.⁽²⁾

Mặc dù thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản trong các trường hợp trên chưa phải đã hoàn toàn thoả đáng nhưng cũng là những thời điểm được ấn định cụ thể trong từng trường hợp tạo thuận lợi cho việc thực hiện văn bản. Bên cạnh đó còn có vấn đề về thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản tương đối phức tạp, đó là vấn đề hiệu lực trở về trước.

Hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật là trường hợp áp dụng các quy định trong văn bản để giải quyết các vụ việc xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực. Đây là trường hợp tương đối đặc biệt trong xây dựng và thực hiện pháp luật nên có những giới hạn phải tuân thủ khi văn bản quy định hiệu lực trở về trước, bao gồm:

1. Trường hợp được quy định hiệu lực hồi tố: “Chỉ trong những trường hợp thật cần thiết, văn bản quy phạm pháp luật mới được quy định hiệu lực trở về trước” (Điều 76). Khái niệm “thật cần thiết” là khái niệm rất trừu tượng, rất khó định lượng song quy định này cũng cho thấy hiệu lực trở về trước không phải là phổ biến đối với văn bản quy phạm pháp luật và nhà làm luật không được lạm dụng khi quy định hiệu lực trở về trước cho văn bản.

2. Các trường hợp cấm quy định hiệu lực trở về trước:

1. Quy định trách nhiệm pháp lí mới đối với

hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lí;

2. Quy định trách nhiệm pháp lí nặng hơn (Điều 76).

Vấn đề đặt ra là hiệu lực trở về trước có cần được quy định trong văn bản không? Nếu nói rằng “chỉ những trường hợp thật cần thiết” “mới được quy định hiệu lực trở về trước” thì thấy nếu văn bản có hiệu lực trở về trước cần phải được văn bản quy định rõ ràng nhưng nếu xét quy định “trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật mới không quy định trách nhiệm pháp lí hay quy định trách nhiệm pháp lí nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực, thì áp dụng văn bản mới” (khoản 4 Điều 80) thì đây lại là trường hợp mặc nhiên có hiệu lực trở về trước mà không cần phải quy định. Cả hai quy định này đều có khía cạnh hợp lí vì việc quy định rõ hiệu lực trở về trước sẽ tránh sự tùy tiện trong áp dụng pháp luật còn các trường hợp mặc nhiên có hiệu lực trở về trước lại phù hợp với nguyên tắc nhân đạo nhưng nếu hai quy định này được đặt ở hai điều có nội dung khác nhau như trong Luật hiện nay thì không tránh khỏi có vấn đề khó giải thích. Vì vậy, để đảm bảo tính nhất quán cho các quy định trong Luật thì nội dung khoản 4 Điều 80 (điều quy định về áp dụng quy phạm pháp luật) nên chuyển vào Điều 76 (điều quy định về hiệu lực trở về trước), theo đó Điều 76 sẽ có ba khoản: khoản 1 đưa ra giới hạn chung được quy định hiệu lực trở về trước “chỉ những trường hợp thật cần thiết...”; khoản 2 là những trường hợp mặc nhiên có hiệu lực trở về trước; khoản 3 là những trường hợp cấm quy định hiệu lực trở về trước. Việc chuyển khoản 4 Điều 80 vào Điều 76 hoàn toàn không ảnh

hướng đến nội dung Điều 80 và nguyên tắc áp dụng pháp luật vì khoản 1 Điều 80 đã quy định về việc áp dụng quy định có hiệu lực trở về trước.

Một vấn đề khác cũng được đặt ra là các quy định có hiệu lực trở về trước có hiệu lực từ khi nào? Nói cách khác, khi nào thì cơ quan áp dụng pháp luật bắt đầu được áp dụng quy định có hiệu lực trở về trước?

Như trên đã nói, quy định có hiệu lực trở về trước được áp dụng để giải quyết cả với các vụ việc xảy ra trước ngày văn bản chứa quy định đó có hiệu lực. Nhưng quy định có hiệu lực trở về trước nằm trong một văn bản và văn bản này chỉ phát sinh hiệu lực từ một thời điểm nhất định mà thôi. Chẳng hạn: trong một đạo luật được thông qua ngày 01/5/2004 có chứa quy định có hiệu lực trở về trước và luật này có hiệu lực từ ngày 01/12 cùng năm. Nếu có hành vi xảy ra vào ngày 01/8 (năm đó) mà bị phát hiện sau ngày 01/12 thì áp dụng quy định của luật mới để giải quyết là điều không ai bàn cãi, nhưng nếu hành vi bị phát hiện trước ngày 01/12 thì áp dụng quy định nào để giải quyết? Có hai khả năng:

- Áp dụng quy định cũ: về nguyên tắc, khi một văn bản mới chưa phát sinh hiệu lực thì toàn bộ các hoạt động thực hiện pháp luật (bao gồm cả áp dụng pháp luật) đều phải theo các quy định đã có từ trước (những quy định chưa bị bãi bỏ hoặc thay thế). Ở đây, hành vi xảy ra vào ngày 01/8 là ngày luật mới chưa phát sinh hiệu lực nên áp dụng quy định cũ là hợp lý. Song cũng có điểm khó giải thích thoả đáng là luật mới có quy định có hiệu lực trở về trước, tức là quy định đó được áp dụng đối với hành vi xảy ra trước ngày 01/12.

- Áp dụng quy định trong luật mới: nếu nói

các quy định có hiệu lực trở về trước được áp dụng đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực thì áp dụng quy định mới là hợp lý nhưng cũng lại có điểm bất hợp lý là tại thời điểm 01/8 toàn bộ luật mới (bao gồm cả quy định có hiệu lực trở về trước) chưa có hiệu lực pháp luật.

Như vậy, dù áp dụng quy định mới hay quy định cũ để giải quyết vụ việc cũng đều có điểm không hợp lý. Vấn đề chính là ở chỗ quy định có hiệu lực trở về trước bắt đầu có hiệu lực khi nào. Nếu quy định có hiệu lực trở về trước phát sinh hiệu lực cùng thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản chứa đựng nó thì việc giải quyết vụ việc trong ví dụ trên phải áp dụng quy định cũ. Nếu quy định có hiệu lực trở về trước phát sinh hiệu lực từ khi văn bản chứa đựng nó được kí ban hành thì luật mới lại là cơ sở pháp lý để giải quyết vụ việc trong ví dụ trên. Đây là vấn đề có ý nghĩa thiết thực đối với hoạt động áp dụng pháp luật trên thực tế.

Tóm lại: Thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật là thời điểm có ý nghĩa pháp lý lớn cần được quan tâm một cách thoả đáng:

- Thời điểm này phải được xác định cách thời điểm kí ban hành văn bản một khoảng thời gian đủ để đảm bảo cho văn bản có thể thực sự đi vào đời sống một cách thuận lợi.

- Phải thống nhất cách hiểu về thời điểm phát sinh hiệu lực của quy định có hiệu lực trở về trước trong văn bản quy phạm pháp luật./

(1). Xem: Như Ý, Từ điển tiếng Việt thông dụng, Nxb. Giáo dục, 1995.

(2). Quy định về vấn đề chiến tranh và hoà bình, tình trạng khẩn cấp, tổng động viên, động viên cục bộ, các biện pháp đặc biệt bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia khác.