

VẤN ĐỀ XỬ LÝ VĂN BẢN PHÁP LUẬT BẤT HỢP LÝ

TS. LÊ VĂN LONG *

ThS. BÙI THỊ ĐÀO **

Văn bản pháp luật là sản phẩm hoạt động quyền lực của các cơ quan nhà nước, là phương tiện chủ yếu để nhà nước quản lý xã hội. Chất lượng của văn bản pháp luật phản ánh hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của từng cơ quan nhà nước nói riêng.

Cũng như mọi sản phẩm khác của xã hội, văn bản pháp luật cũng có thể có những khiếm khuyết nhất định. Nếu chất lượng của văn bản pháp luật thường được xem xét dưới hai góc độ hợp pháp và hợp lý thì có thể nói văn bản pháp luật cũng có hai dạng khiếm khuyết là bất hợp pháp và bất hợp lý. Cả hai dạng khiếm khuyết này đều có khả năng gây hậu quả bất lợi trong quản lý nhà nước và đều cần được xử lý kịp thời. Do không có cơ chế xử lý tự động nên việc xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết nhằm tránh khả năng gây hậu quả đáng tiếc do việc thực hiện văn bản pháp luật khiếm khuyết gây ra là hết sức cần thiết.

Hiện nay, các quy định của pháp luật về việc phát hiện, xử lý văn bản pháp luật bất hợp pháp khá đầy đủ nhưng các quy định về việc phát hiện, xử lý văn bản pháp luật bất hợp lý thì vẫn còn thiếu.

Bất hợp pháp và bất hợp lý đều là khiếm khuyết nhưng xét dưới góc độ pháp chế thì bất hợp pháp là khiếm khuyết nghiêm trọng hơn còn xét về giá trị điều chỉnh, hậu quả thực tế mà văn bản có thể gây ra thì bất hợp lý lại là khiếm khuyết nghiêm trọng hơn. Vì

vậy, bên cạnh việc coi trọng phát hiện và xử lý văn bản pháp luật bất hợp pháp thì không nên coi nhẹ việc phát hiện và xử lý văn bản pháp luật bất hợp lý.

Để văn bản pháp luật có chất lượng cao, việc bảo đảm chất lượng của văn bản pháp luật được quan tâm thực hiện ở hai giai đoạn: Giai đoạn trước khi ban hành và giai đoạn sau khi ban hành văn bản. Ở giai đoạn trước khi ban hành văn bản có rất nhiều hoạt động có mục đích đảm bảo tính hợp lý của văn bản pháp luật, như: Hoạt động lập chương trình xây dựng pháp luật; đánh giá tác động kinh tế - xã hội của văn bản; khảo sát tình hình thực tế liên quan đến nội dung văn bản quy phạm; lấy ý kiến của các nhà khoa học, nhà chuyên môn, đối tượng tác động của văn bản; thẩm định dự thảo; hoạt động lập biên bản vi phạm hành chính trong xử phạt vi phạm hành chính; hoạt động xem xét mọi vấn đề liên quan đến vi phạm kỉ luật của hội đồng kỉ luật khi tiến hành xử lý kỉ luật cán bộ, công chức... Những hoạt động này có giá trị lớn trong việc bảo đảm cho văn bản hợp lý, tức là tạo ra văn bản có nội dung phù hợp với những điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội mà từ đó văn bản được tạo ra và thực hiện, phù hợp với nhu cầu quản lý của đất nước, khả năng thực hiện văn bản của đối tượng tác động. Sự chú trọng các

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

hoạt động này cả dưới góc độ các quy định của pháp luật cũng như hoạt động xây dựng văn bản pháp luật trong thực tế chứng tỏ tầm quan trọng của tính hợp lý của văn bản. Sẽ là vô lý nếu tính hợp lý được coi trọng trong quá trình xây dựng văn bản nhưng lại không được coi trọng giữ gìn, bảo đảm sau khi văn bản được ban hành. Vì vậy, việc quan tâm một cách thích đáng đến các hoạt động bảo đảm tính hợp lý của văn bản pháp luật sau khi văn bản được ban hành không chỉ là đánh giá đúng giá trị của tính hợp lý mà còn đảm bảo sự tương xứng giữa các hoạt động trước và sau khi ban hành văn bản đồng thời tạo nên sự đồng bộ giữa các hoạt động bảo đảm chất lượng của văn bản pháp luật.

Đối với văn bản pháp luật cá biệt, việc phát hiện văn bản khiếm khuyết được thực hiện bởi cơ quan, tổ chức, cá nhân ban hành văn bản thông qua hoạt động tự kiểm tra; người có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan đến văn bản thông qua hoạt động kháng cáo, khiếu nại, khiếu kiện các văn bản cá biệt khi họ là người có quyền và lợi ích liên quan trong trường hợp được pháp luật quy định; các cơ quan, tổ chức có quyền giám sát, kiểm sát, kiểm tra văn bản thông qua hoạt động giám sát, kiểm tra, kiểm sát. Trong nhiều trường hợp, khiếm khuyết được phát hiện và xử lý bao gồm cả văn bản bất hợp pháp và văn bản bất hợp lý. Tuy nhiên, việc phát hiện và xử lý văn bản bất hợp pháp được quan tâm hơn một cách rõ rệt. Chẳng hạn, mặc dù Điều 1 Luật khiếu nại, tố cáo không thể hiện rõ người có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan đến quyết định hành chính có quyền phát hiện (khiếu nại) cả quyết định bất hợp pháp, bất hợp lý hay chỉ quyết định bất hợp pháp nhưng

nếu đối chiếu với đối tượng, mục đích kiểm tra, xem xét lại quyết định hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân ban hành quyết định được quy định ở Điều 3 Luật này và quy định đối tượng xét xử hành chính chỉ là những quyết định hành chính đã bị khiếu nại (mà tòa án không phán xét tính hợp lý của quyết định hành chính) thì người có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan tới quyết định cũng chỉ có quyền phát hiện (khiếu nại) quyết định hành chính bất hợp pháp. Cũng theo Điều 3 Luật này thì cơ quan, tổ chức, cá nhân ban hành quyết định chỉ có trách nhiệm phát hiện quyết định hành chính trái pháp luật để kịp thời xử lý, tránh phát sinh khiếu nại. Điều đó nói lên rằng pháp luật chưa có cơ chế phát hiện quyết định hành chính bất hợp lý dành cho hai chủ thể quan trọng nhất là cơ quan, cá nhân ban hành văn bản và đối tượng tác động của văn bản pháp luật cá biệt. Có thể nói, theo nội dung Luật khiếu nại, tố cáo và Pháp lệnh giải quyết các vụ án hành chính hiện nay thì việc phát hiện, xử lý văn bản khiếm khuyết chỉ đặt ra đối với văn bản bất hợp pháp. Hệ quả tất yếu là không tồn tại cơ chế pháp lý để xử lý văn bản cá biệt bất hợp lý, tức là khả năng bị xử lý của các văn bản cá biệt bất hợp lý là rất mong manh mặc dù trên thực tế các cơ quan giải quyết khiếu nại không thể không xem xét đến tính hợp lý của các quyết định hành chính bị khiếu nại. Thậm chí có nhiều trường hợp người khiếu nại không khiếu nại do quyết định hành chính bất hợp pháp mà khiếu nại vì quyết định bất hợp lý. Điều này lại một lần nữa khẳng định rằng việc tạo ra cơ chế xử lý văn bản cá biệt bất hợp lý là vô cùng cần thiết, vừa đáp ứng nhu cầu của thực tế quản lý, vừa tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động

không thể tránh được của các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình (ít nhất là xem xét tính hợp lý của văn bản bất hợp lý khi có yêu cầu).

Đối với văn bản quy phạm pháp luật, nói chung, việc phát hiện và xử lý được quan tâm đến cả trường hợp văn bản bất hợp pháp và văn bản bất hợp lý. Tuy nhiên, nếu xem xét một cách tổng thể thì việc phát hiện, xử lý văn bản pháp luật bất hợp pháp được quy định khá chi tiết. Bao gồm những quy định về chủ thể có quyền, có trách nhiệm phát hiện, xử lý; phương thức phát hiện quyết định khiếm khuyết; thẩm quyền phát hiện, thẩm quyền xử lý; thủ tục xử lý; các hình thức xử lý; quyền, nghĩa vụ của người có văn bản bị kiểm tra, xử lý... Trong khi đó, các quy định về phát hiện, xử lý văn bản quy phạm bất hợp lý không nhiều. Về chủ thể phát hiện văn bản bất hợp lý thì có quy định bao gồm cơ quan ban hành văn bản, cơ quan có thẩm quyền giám sát, kiểm tra văn bản, các tổ chức, cơ quan khác, công dân. Đó là việc phát hiện nhu cầu ban hành mới, sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành. Về hình thức xử lý thì rõ rệt nhất là hình thức sửa đổi, bổ sung, thay thế và bãi bỏ. Và hầu như không có quy định trực tiếp về trường hợp xử lý, thủ tục xử lý văn bản quy phạm bất hợp lý mà chỉ có các quy định gián tiếp, chẳng hạn, những quy định về việc xây dựng chương trình xây dựng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước (để sửa đổi, bổ sung, thay thế văn bản).

So với văn bản pháp luật bất hợp pháp, việc phát hiện và xử lý văn bản pháp luật bất hợp lý phức tạp hơn. Vì, *một là*, tiêu chí để xác định văn bản hợp lý không rõ ràng như tiêu chí xác định văn bản hợp pháp. Do đó, để

kết luận một văn bản cụ thể có hợp lý không là điều khó khăn. *Hai là*, sự hợp lý tuyệt đối là điều gần như không tưởng, trong phần lớn các trường hợp phải chấp nhận sự bất hợp lý ở một mức độ nào đó. Vấn đề là bất hợp lý ở mức độ nào thì chấp nhận được và ở mức độ nào thì không chấp nhận được là đại lượng hết sức trừu tượng, tùy thuộc vào từng vấn đề khác nhau và những điều kiện, thời điểm cụ thể. *Vi dụ*, tất cả các văn bản quy phạm pháp luật đều sẽ trở nên lỗi thời, lạc hậu (tức là dần dần trở nên bất hợp lý) nhưng quá trình này diễn ra từ từ và không thể xác định được chính xác thời điểm nào thực sự cần xử lý. *Ba là*, vì thế nào là văn bản pháp luật bất hợp lý và mức độ bất hợp lý như thế nào thì cần xử lý rất khó xác định như đã nói ở trên, nên các hình thức xử lý cụ thể có thể áp dụng trong từng trường hợp cần xử lý cũng rất khó ấn định. Chẳng hạn, cũng là trường hợp cần thay đổi một cách căn bản nội dung văn bản quy phạm pháp luật nhưng thay bằng văn bản có cùng hiệu lực pháp lý với văn bản cũ (thay thế) hay bằng văn bản có hiệu lực cao hơn (bãi bỏ) vừa tùy thuộc vào nhu cầu điều chỉnh của các quan hệ xã hội, vừa tùy thuộc vào mức độ quan trọng của vấn đề cần điều chỉnh theo sự đánh giá của Nhà nước đồng thời phụ thuộc cả khả năng xây dựng pháp luật của các cơ quan có liên quan.

Mặc dù có những khó khăn như vậy nhưng không thể không xử lý các văn bản pháp luật bất hợp lý vì khả năng gây hậu quả bất lợi trong quản lý của chúng là không thể phủ nhận. Lẽ dĩ nhiên, việc phát hiện, xử lý văn bản bất hợp lý sẽ không hoàn toàn giống phát hiện, xử lý văn bản bất hợp pháp.

Đối với văn bản cá biệt, pháp luật nên

quy định rõ ràng quyền khiếu nại của cá nhân, tổ chức đối với quyết định bất hợp lý khi những quyết định đó xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Quyền này hoàn toàn phù hợp với mục đích, ý nghĩa của quyền khiếu nại trong việc phục hồi các quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại bởi quyết định hành chính, cũng như phát hiện những yếu kém trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính. Việc xem xét tính hợp lý của quyết định hành chính cá biệt cũng phù hợp với khả năng của cơ quan giải quyết khiếu nại, vì đó là cơ quan hành chính - cơ quan có đủ thẩm quyền, điều kiện phán xét về tính hợp lý của quyết định. Riêng về quyền kiện quyết định hành chính cá biệt ra tòa án thì chỉ nên quy định cá nhân, tổ chức có quyền kiện quyết định hành chính bất hợp pháp do việc phán xét tính hợp lý của quyết định hành chính nói chung không thuộc thẩm quyền của tòa án, trừ trường hợp quyết định hành chính hiển nhiên bất hợp lý. Chẳng hạn, trường hợp quyết định được ban hành dựa trên những sự kiện được chứng minh một cách sai lầm, bị hiểu nhầm, hay khi quyết định được ban hành khi các sự kiện cần thiết đã bị bỏ qua hoặc quyết định không có căn cứ thực tế.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật, hiện nay việc kiểm tra, giám sát được thực hiện bởi cơ quan ban hành văn bản, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính cấp trên của cơ quan ban hành văn bản, Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Bộ tư pháp. Các cơ quan này chủ yếu kiểm tra, giám sát tính hợp pháp của văn bản. Trong đó, cơ quan quyền lực hoạt động không thường xuyên lại phải quyết định những vấn đề quan trọng của cả nước và địa phương nên hoạt động giám sát văn bản có phần hạn chế,

cơ quan hành chính cấp trên của cơ quan ban hành văn bản có trách nhiệm kiểm tra toàn diện hoạt động của cấp dưới nhưng thực tế cũng không hiệu quả; Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật mới được thành lập nên khối lượng công việc hiện nay rất lớn, mới chỉ tập trung kiểm tra văn bản trong một số lĩnh vực và cơ quan này cũng chỉ tập trung kiểm tra tính hợp pháp của văn bản quy phạm. Vì vậy, để các văn bản quy phạm bất hợp lý được phát hiện, xử lý kịp thời thì:

Thứ nhất, đề cao vai trò tự kiểm tra của chính cơ quan ban hành văn bản. Việc đề cao trách nhiệm tự kiểm tra của cơ quan ban hành đối với văn bản do mình ban hành có những cơ sở lý luận và thực tiễn rõ ràng. *Một là*, mỗi cơ quan nhà nước đều phải chịu trách nhiệm về các hoạt động của mình. Văn bản quy phạm là sản phẩm cụ thể trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, kiểm tra văn bản do mình ban hành chính là kiểm tra các hoạt động mà mình đã thực hiện, kiểm tra hiệu lực, hiệu quả của các hoạt động đó trên thực tế. *Hai là*, chính cơ quan ban hành văn bản là cơ quan hiểu rõ hơn ai hết lý do, mục đích của việc ban hành văn bản, những điều kiện kinh tế - xã hội nào là cơ sở của việc ban hành văn bản, là cần thiết cho việc thực hiện chúng. Vì vậy, cơ quan này có khả năng lớn nhất trong việc đánh giá khi nào thì văn bản không còn phù hợp với điều kiện thực tế nữa và mức độ không phù hợp như thế nào là vượt quá giới hạn chấp nhận được. Do vậy, hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản sẽ có giá trị thiết thực hơn hoạt động kiểm tra, giám sát của bất cứ cơ quan nào.

Thứ hai, mặc dù hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản có nhiều ưu điểm như vậy nhưng có thể do bị chi phối bởi

những quan điểm xây dựng văn bản từ trước hoặc chỉ thuần túy là phản ứng tự bảo vệ mà cơ quan này đôi khi khó hoặc không muốn thừa nhận sự khiếm khuyết của văn bản, đặc biệt là những khiếm khuyết được tạo ra ngay trong quá trình xây dựng văn bản. Do vậy, cần có thêm cơ quan khác có cái nhìn khách quan hơn đối với văn bản pháp luật đồng thời có chức năng chuyên trách trong việc đánh giá văn bản, chẳng hạn Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Bộ tư pháp hiện nay. Tuy nhiên, cơ quan này không chỉ dừng lại ở hoạt động kiểm tra tính hợp pháp mà nên kiểm tra cả tính hợp lý của văn bản quy phạm. Để giảm bớt áp lực cho cơ quan này cũng như bảo đảm tính kịp thời trong việc phát hiện, xử lý văn bản, ở địa phương cần có cơ quan có chức năng tương tự Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật. Đó có thể là chi cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật trực thuộc Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật đặt ở tỉnh hoặc cơ quan trực thuộc sở tư pháp tỉnh.

Song song với việc đề cao trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản, kiện toàn và tăng thẩm quyền của cơ quan kiểm tra độc lập, hoạt động rà soát, hệ thống hóa pháp luật cần được tiến hành thường xuyên. Pháp luật cần quy định những khoảng thời gian xác định để định kỳ rà soát, hệ thống hóa pháp luật vì rà soát, hệ thống hóa pháp luật là hoạt động có nhiều khả năng phát hiện văn bản pháp luật khiếm khuyết, trong đó có văn bản bất hợp lý.

Tất cả những vấn đề nói trên được thực hiện đồng thời, chú trọng đúng mức, kết hợp với cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến của cá nhân, tổ chức đối với văn bản bất hợp lý sẽ tạo nên cơ chế phát hiện, xử lý văn bản quy phạm đồng bộ, hiệu quả./.

SỰ CẦN THIẾT CỦA VIỆC NGHIÊN CỨU VĂN BẢN ... (tiếp theo trang 13)

gây khó khăn, lúng túng cho việc đổi mới, cải tiến nội dung, hình thức, phương pháp, quy trình hoạt động xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện quá trình hoạt động xây dựng pháp luật đã được đổi mới, cải tiến đó trước yêu cầu đảm bảo yếu tố phát triển bền vững trong từng khâu (giai đoạn, công đoạn) của quá trình hoạt động xây dựng pháp luật, mà còn góp phần tạo nên sự trì trệ, thiếu tính nhạy bén, tính năng động và tính hiện đại của khoa học pháp lý trước xu thế phát triển bền vững của thế giới và của Việt Nam.

Những hạn chế trong nghiên cứu khoa học pháp lý trước yêu cầu phát triển bền vững của đất nước đã và đang đặt ra nhiệm vụ cho các nhà khoa học pháp lý phải nghiên cứu một cách sâu sắc, đầy đủ, toàn diện tất cả những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động xây dựng pháp luật trước yêu cầu đảm bảo yếu tố phát triển bền vững trong toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật nhằm tạo ra hệ thống pháp luật thật sự toàn diện, đồng bộ, khoa học, thực tiễn, bền vững phục vụ sự nghiệp phát triển bền vững của nước ta trong điều kiện đổi mới, phát triển nhanh, bền vững và hội nhập quốc tế. Việc nghiên cứu này cũng sẽ là hành động tích cực góp phần vào việc cung cấp những luận cứ khoa học cho Đảng ta xây dựng chủ thuyết phát triển Việt Nam trong thế kỉ XXI và tương lai.

Từ những điều trình bày ở trên có thể khẳng định rằng nghiên cứu vấn đề đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay là việc làm thực sự mang tính cấp thiết, vừa có ý nghĩa lý luận sâu sắc, vừa có giá trị thực tiễn to lớn./.