

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ HỢP NHẤT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

TS. Nguyễn Đình Hào

Trường Đại học Hòa Bình

Tác giả liên hệ: dinhhaon@gmail.com

Ngày nhận: 11/9/2023

Ngày nhận bản sửa: 20/9/2023

Ngày duyệt đăng: 25/9/2023

Tóm tắt

Việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành (sau đây viết chung là sửa đổi, bổ sung) quy phạm pháp luật (QPPL), văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, cấp thiết và tất yếu khách quan của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh, thay đổi, chấm dứt trong các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Kết quả của quá trình sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ QPPL, VBQPPL đã, đang và sẽ tạo ra nhiều VBQPPL sửa đổi, bổ sung có thứ tự các điều, khoản khác so với thứ tự các điều, khoản của VBQPPL ban hành lần đầu; đặc biệt, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL và VBQPPL càng được sửa đổi, bổ sung nhiều lần thì càng tạo ra sự phức tạp, rắc rối trong việc nghiên cứu, tìm hiểu, áp dụng và thực hiện pháp luật.

Do đó, việc hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thành văn bản hợp nhất (VBHN) là rất cần thiết và không thể thiếu được trong quy trình xây dựng, ban hành và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Từ khóa: *Xây dựng, ban hành, sửa đổi, bổ sung, hợp nhất, pháp điển hoá.*

Enhancing Legislation on the Consolidation of Amended Legal Texts

Dr. Nguyen Dinh Hao

Hoa Binh University

Corresponding author: dinhhaon@gmail.com

Abstract

The process of amending, supplementing, replacing, repealing, or suspending the enforcement of legal norms and legal documents is an essential and objective exercise of state power by competent state authorities to regulate evolving social relationships and changes in various domains of social life. As a result of these modifications, numerous amended legal documents have been, are being, and will be generated, featuring different article and paragraph orders compared to the original promulgated legal documents. Particularly, when multiple legal documents undergo repeated amendments and supplements, the complexity and intricacy of studying, understanding, applying, and implementing the law increase. Therefore, the consolidation of amended legal documents with the respective amended legal documents into consolidated documents (CT) is crucial and indispensable in the process of constructing, promulgating, and gradually perfecting the legal system.

Keywords: *Building, promulgating, amending, supplementing, consolidating, codifying.*

1. Khái quát chung về văn bản quy phạm pháp luật

1.1. Khái niệm văn bản pháp luật

Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật BHVBQP-PLSĐBS 2020) định nghĩa: VBQPPL là “*văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này*”.

Theo định nghĩa nêu trên, VBQPPL phải đảm bảo đủ các yếu tố sau đây:

- i) Có “*chứa quy phạm pháp luật*” (QPPL);
- ii) Được ban hành “*đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định*” trong Luật BHVBQPPLSĐBS 2020.

Thẩm quyền ban hành VBQPPL được quy định từ Điều 15 đến Điều 30 Luật BHVBQPPLSĐBS 2020; hình thức VBQPPL được quy định tại Điều 4 Luật Luật BHVBQPPLSĐBS 2020 và được nhắc lại tại các điều từ Điều 15 đến Điều 30 Luật BHVBQPPL, ngoài ra, hình thức VBQPPL còn được thể hiện ở chỗ số và ký hiệu VBQPPL phải có năm ban hành ở giữa số thứ tự và ký hiệu các chữ viết tắt loại văn bản, cơ quan ban hành văn bản (trừ VBQPPL của QH, UBTVQH theo quy định tại điểm c Khoản 3 Điều 10 Luật BHVBQP-PLSĐBS 2020 thì không viết tắt tên loại văn bản, chỉ viết số thứ tự của khoá QH ban hành văn bản đó); trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL được quy định trong Luật nêu trên.

Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng một trong các điều kiện như: Cơ quan, người ban hành văn bản đó không có thẩm quyền ban hành; văn bản đó được ban hành không đúng hình thức; hoặc không đúng trình tự, thủ tục quy định trong Luật BHVBQPPL thì không phải là VBQPPL; do đó, văn bản

đó không có hiệu lực, không có giá trị thi hành và phải bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Pháp luật về BHVBQPPL quy định rất chặt chẽ về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục BHVBQPPL để ngăn ngừa các cơ quan, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước ban hành các quy tắc, quy định xâm phạm trật tự pháp luật, vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

1.2. Phân loại văn bản quy phạm pháp luật

Có rất nhiều cách phân loại VBQPPL tùy theo mục đích, phương pháp nghiên cứu, áp dụng pháp luật. Dưới đây là một số cách phân loại VBQPPL.

Phân loại theo tên gọi và thẩm quyền ban hành thì có các loại VBQPPL quy định tại 15 khoản của Điều 4 Luật BHVBQPPLSĐBS 2020; trong đó, loại VBQPPL tại Khoản 11 Điều 4 là VBQPPL của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt chưa xuất hiện vì Quốc hội (QH) chưa thành lập “*đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*” ở nước ta. Việc phân loại này rất quan trọng để cơ quan, tổ chức, cá nhân khi thấy có văn bản pháp luật có quy tắc, quy định được cơ quan, người có đúng thẩm quyền ban hành hay không để quyết định việc thực hiện hoặc phản ánh đến cơ quan có thẩm quyền.

Phân loại theo thẩm quyền ban hành là tập thể hoặc cá nhân: VBQPPL do tập thể như QH, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chính phủ, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (HĐTP TANDTC), Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND) ban hành thì có: Hiến pháp, bộ luật, luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định; và VBQPPL do cá nhân có thẩm quyền ban hành như Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ; Chánh án TANDTC, Viện

trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao - VKSNDTC, Tổng kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thì có: lệnh, quyết định, thông tư.

Phân loại theo thẩm quyền ban hành VBQPPL liên tịch giữa các cơ quan nhà nước với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội: *thứ nhất*, VBQPPL liên tịch giữa cơ quan nhà nước với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (UBTUMTTQVN) thì có: Nghị quyết liên tịch (NQLT) giữa UBTVQH, Đoàn Chủ tịch UBTUMTTQVN; NQLT giữa UBTVQH, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch UBTUMTTQVN; *thứ hai*, thông tư liên tịch (TTLT) giữa người đứng đầu các cơ quan nhà nước với nhau có: TTLT giữa Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Không ban hành thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Phân loại theo thẩm quyền ban hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (QH) và các cơ quan hành pháp, tư pháp, kiểm sát, kiểm toán thì có thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy. Thẩm quyền lập pháp là thẩm quyền ban hành hiến pháp, bộ luật, luật và văn bản có giá trị như luật là pháp lệnh do UBTVQH ban hành. Thẩm quyền lập quy là thẩm quyền của các cơ quan, người có thẩm quyền ban hành hoặc liên tịch ban hành VBQPPL để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các VBQPPL do QH, UBTVQH, các cơ quan nhà nước cấp trên ban hành, thường được gọi là văn bản “*dưới luật*”. Có thẩm quyền nữa được gọi là “*ủy quyền lập pháp*”; theo đó, UBTVQH ban hành pháp lệnh có giá trị như luật của QH để điều chỉnh

các quan hệ xã hội nhất định là ủy quyền lập pháp. Ngoài UBTVQH, Chính phủ cũng có thể thực hiện “*ủy quyền lập pháp*” khi được UBTVQH cho phép theo quy định tại Điều 95 Luật BHVBQP-PLSĐBS 2020 để ban hành nghị định “*không đầu*” (tức là không có luật, pháp lệnh làm căn cứ ban hành) nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh và phải tổng kết sau một thời gian thực hiện để nâng dần lên thành pháp lệnh hoặc luật.

Phân loại theo tính toàn vẹn, thống nhất về nội dung và hình thức của VPQPPL thì có: VBQPPL chưa được sửa đổi, bổ sung; VBQPPL đã được sửa đổi, bổ sung, trong đó có VBQPPL đã được sửa đổi, bổ sung một hoặc nhiều lần; VBQPPL sửa đổi, bổ sung VBQPPL khác cùng loại do cùng một cơ quan nhà nước, một người có thẩm quyền ban hành. Phân loại tiếp theo VBQPPL sửa đổi, bổ sung thì có: VBQPPL sửa đổi, bổ sung một VBQPPL và VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL để đảm bảo tính thống nhất về nội dung, hình thức của một hoặc một số vấn đề trong một VBQPPL mới được ban hành; ví dụ: Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 sửa đổi, bổ sung 37 luật liên quan đến quy hoạch.

Phân loại theo thứ bậc giá trị pháp lý của VBQPPL. Thứ bậc giá trị pháp lý của VBQPPL phụ thuộc vào địa vị pháp lý và cấp của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành; tức là, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ở cấp càng cao thì VBQPPL do cơ quan, người có thẩm quyền đó ban hành có giá trị pháp lý cao hơn VBQPPL do cơ quan, người có thẩm quyền thấp hơn ban hành. Các VBQPPL có giá trị pháp lý theo thứ tự từ cao nhất đến thấp nhất quy định tại Điều 4 Luật BHVBQPPL (Sửa đổi bổ sung) 2020.

Phân loại theo nội dung và hình thức của QPPL trong VBQPPL thì có: VBQPPL nội dung (ví dụ: Bộ luật Dân sự năm 2015) quy định về địa vị pháp lý, chuẩn mực pháp lý về cách ứng xử của cá nhân, pháp nhân; quyền, nghĩa vụ về nhân thân và tài sản của cá nhân, pháp nhân trong các quan hệ dân sự; và VBQPPL hình thức (ví dụ: Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung các năm 2019, 2020, 2022) quy định các nguyên tắc cơ bản trong tố tụng dân sự; trình tự, thủ tục khởi kiện; trình tự, thủ tục giải quyết vụ án dân sự; thi hành án dân sự v.v..

Phân loại theo trình tự, thủ tục ban hành theo số lượng kỳ họp thì có: VBQPPL được thông qua tại một, hai hoặc ba kỳ họp và VBQPPL được thông qua theo thủ tục rút gọn. Việc phân loại này nhằm tính thời gian cho các cuộc họp, thảo luận, thông qua VBQPPL tùy thuộc vào nội dung, hình thức của dự thảo VBQPPL đơn giản hoặc phức tạp.

Phân loại theo tính hợp hiến, hợp pháp thì có VBQPPL hợp hiến, hợp pháp và VBQPPL được QH ban hành hoặc cho phép ban hành để thí điểm một thời gian có một số QPPL không phù hợp với Hiến pháp, luật ví dụ: Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của QH Khoá XIV thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.

Phân loại theo hình thức và nội dung thể hiện của VBQPPL thì có: VBQPPL (thường là các luật) ban hành lần đầu sau khi pháp điển hệ thống QPPL thuộc các chế định của VBQPPL đó; VBQPPL sửa đổi, bổ sung một hoặc nhiều VBQPPL khác; VBQPPL (sửa đổi) được ban hành sau mỗi lần pháp điển thường được ghi theo năm ban hành do pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật của VBQPPL đó (ví dụ: các Luật Đất đai các năm 1987, 1993, 2003, 2013; các luật doanh nghiệp

các năm 1999, 2004, 2014 và 2020 v.v.).

1.3. Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật

Thứ nhất, VBQPPL có chứa QPPL, là “*quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện*” theo Khoản 1 Điều 3 Luật BHVBQPPLSĐBS 2020. Đây là dấu hiệu, là đặc điểm đầu tiên để xác định văn bản đó có phải là VBQPPL hay không.

Thứ hai, các loại VBQPPL nước ta khác nhau về hình thức, nội dung, có giá trị từ thấp nhất đến cao nhất, được pháp luật quy định rất chặt chẽ về thẩm quyền ban hành, nội dung và hình thức được ban hành, trình tự, thủ tục ban hành, tạo nên sự thống nhất về nội dung và hình thức của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc liên tục ban hành mới, sửa đổi, bổ sung VBQPPL, làm ảnh hưởng đến sự thống nhất về nội dung của hệ thống pháp luật khi có các quy định chồng chéo giữa các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành vào các thời điểm khác nhau. Tại Báo cáo số 86/BC-BTNMT ngày 03/8/2022 về Kết quả rà soát Luật Đất đai với các luật có liên quan phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Bộ Tài nguyên và Môi trường cho biết: “*112 Luật, Bộ luật có các quy phạm liên quan đến đất đai, trong đó có 22 luật, bộ luật có quy phạm vướng mắc, chồng chéo với các quy phạm quy định trong Luật Đất đai*”.

Thứ ba, mỗi VBQPPL được ban hành là kết quả của quá trình pháp điển hoá một hoặc các lĩnh vực mà VBQPPL đó điều chỉnh; do đó,

VBQPPL gốc, chưa được sửa đổi, bổ sung là một VBQPPL có logic chặt chẽ về nội dung và hình thức. Các VBQPPL như Hiến pháp, các bộ luật, luật, nghị định, thông tư v.v. dù chỉ sửa đổi một khái niệm, một thuật ngữ hoặc một vài điểm, khoản, điều cũng ảnh hưởng đến nội dung, hình thức của các điểm, khoản, điều còn lại của VBQPPL đó hoặc của các VBQPPL khác có liên quan.

Thứ tư, mỗi VBQPPL do một cơ quan có thẩm quyền ban hành có những phạm vi điều chỉnh và các đối tượng áp dụng được quy định tại tên loại, trích yếu và các điều, khoản đầu tiên của VBQPPL đó. Đối tượng áp dụng của VBQPPL là cá nhân, tổ chức, cộng đồng dân cư được xác định. Phạm vi điều chỉnh của VBQPPL là các quan hệ xã hội mà VBQPPL đó điều chỉnh.

Thứ năm, sau mỗi lần pháp điển, một bộ luật hoặc luật mới được ban hành có số lượng điều tăng so với bộ luật hoặc luật ban hành trước đó, làm cho số thứ tự các quy định mâu chốt, quan trọng, thường xuyên được nghiên cứu, áp dụng hoặc viện dẫn từ VBQPPL cũ bị thay đổi, gây khó khăn cho việc nhớ, tìm hiểu trong VBQPPL mới thay thế VBQPPL cũ và cần phải có bản đối chiếu.

Thứ sáu, các VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhằm sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ quy định, từ, chữ, cụm từ, dấu câu v.v. trong VBQPPL được sửa đổi, bổ sung, dẫn đến về mặt hình thức, VBQPPL sửa đổi, bổ sung có các điểm, khoản, điều, mục, chương, phần của VBQPPL được sửa đổi, bổ sung nằm trong điểm, khoản, điều của VBQPPL sửa đổi, bổ sung; nếu không hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thì sẽ rất khó khăn trong việc nghiên cứu, tìm hiểu, áp dụng và thực hiện pháp luật và cũng rất khó

khăn, phức tạp trong rà soát, hệ thống hoá và pháp điển hệ thống QPPL.

2. Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

2.1. Các khái niệm

Hợp nhất

“*Hợp nhất*” là từ Hán - Việt, gồm chữ “*hợp* 合” có nhiều nghĩa, trong đó có nghĩa là “*gộp lại*” và chữ “*nhất* 一” có nghĩa là “*một*”. Hai chữ nêu trên ghép lại với nhau thành “*hợp nhất* 合一”, là động từ, có nghĩa là “*hợp lại, gộp lại thành một*” [1]. Tức là, hai hay nhiều sự vật, hiện tượng ngang hàng có một số đặc điểm tương đồng được hợp nhất với nhau thành một như hợp nhất pháp nhân, hợp nhất đơn vị hành chính cùng cấp, hợp nhất cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế v.v..

Việc hợp nhất đơn vị hành chính cùng cấp như hợp nhất tỉnh Hà Tây cũ với thành phố Hà Nội theo quy định tại Khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 15/2008/QH12 ngày 29/5/2008 của Quốc hội (QH) Khoá XII điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan; theo đó, QH “*hợp nhất toàn bộ diện tích tự nhiên là 219.341,11 ha và dân số hiện tại là 2.568.007 người của tỉnh Hà Tây vào thành phố Hà Nội*” [2]. Kéo theo sự hợp nhất tỉnh Hà Tây với thành phố Hà Nội là sự hợp nhất của các cơ quan, đơn vị, tổ chức cấp tỉnh của tỉnh Hà Tây cũ với cơ quan, đơn vị, tổ chức tương ứng của thành phố Hà Nội; tức là, các cơ quan, đơn vị tương ứng của Hà Tây và Hà Nội được “*hợp lại, gộp lại thành một*”; ví dụ: Tỉnh uỷ Hà Tây hợp nhất với Thành uỷ Hà Nội thành Thành uỷ Hà Nội, HĐND, UBND tỉnh Hà Tây hợp nhất với HĐND, UBND thành phố Hà Nội thành HĐND, UBND thành phố Hà Nội, Sở Nội vụ Hà Tây hợp nhất với Sở Nội vụ Hà Nội thành Sở Nội vụ Hà Nội v.v.

Hoặc hợp nhất tổ chức kinh tế theo quy định tại Khoản 1 Điều 200 Luật Doanh nghiệp năm 2020; theo đó, “*hai hoặc một số công ty (sau đây gọi là công ty bị hợp nhất) có thể hợp nhất thành một công ty mới (sau đây gọi là công ty hợp nhất), đồng thời chấm dứt tồn tại của các công ty bị hợp nhất*”.

Điều 88 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định việc hợp nhất pháp nhân; theo đó, các pháp nhân có thể hợp nhất thành một pháp nhân mới. Sau khi hợp nhất, các pháp nhân cũ chấm dứt tồn tại kể từ thời điểm pháp nhân mới được thành lập; quyền và nghĩa vụ dân sự của pháp nhân cũ được chuyển giao cho pháp nhân mới.

Tóm lại, hợp nhất là hoạt động của cơ quan, người có thẩm quyền nhằm làm cho hai hoặc nhiều thực thể ngang hàng có những điểm tương đồng với nhau được gộp lại thành một thực thể mới duy nhất kế thừa quyền, nghĩa vụ của các thực thể cũ sau khi các thực thể cũ chấm dứt sự tồn tại.

Hợp nhất VBQPPL

Các sự vật, hiện tượng trong xã hội nếu có những tương đồng với nhau cũng có thể được hợp nhất. Trong lĩnh vực xây dựng, ban hành, sửa đổi, bổ sung VBQPPL, có thể hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thành VBHN vì giữa hai văn bản này có mối liên hệ thống nhất, logic về nội dung và hình thức trình bày văn bản. Do đó, việc hợp nhất VBQPPL là để đảm bảo tính logic, thống nhất về hình thức và nội dung của VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thành VBHN mới.

Hiện nay, các nhà khoa học nước ta có hai quan điểm về hợp nhất VBQPPL.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, “*sự ra đời của văn bản hợp nhất sẽ chấm dứt hiệu lực pháp lý của các văn bản được*

hợp nhất” [3].

Quan điểm thứ hai xem xét quá trình hợp nhất VBQPPL như là một thao tác kỹ thuật trình bày VBQPPL. Theo đó, “*hợp nhất không làm ảnh hưởng đến nội dung và hiệu lực của các văn bản được hợp nhất*” [4].

Như vậy, hợp nhất VBQPPL là việc chuyển nội dung, hình thức sửa đổi, bổ sung trong VBQPPL sửa đổi, bổ sung VBQPPL đã được ban hành trước đó vào VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thành VBHN theo quy trình, kỹ thuật do pháp luật quy định.

Pháp điển và pháp điển hoá

“*Pháp điển*” là từ Hán - Việt, gồm chữ pháp 法 có nhiều nghĩa, trong đó, có nghĩa là “*phép nhất định*” [5] và chữ điển 典 có nghĩa là “*phép tắc*” [6]. Hai

chữ nêu trên ghép lại thành “*pháp điển* 法典”, có nghĩa là “*đem bao nhiêu pháp luật đơn hành hợp thành một bộ pháp luật chung gọi là pháp điển*” [7]. Với nghĩa này, pháp điển là động từ, tức là, pháp điển hoá, chỉ các hoạt động liên quan đến tập hợp, sắp xếp các văn bản pháp luật thành bộ luật chung, lớn hơn các văn bản pháp luật đơn lẻ.

Trong Từ điển Hán - Việt (Âm - Nghĩa - Thê), tác giả Đỗ Văn Giản giải thích pháp điển 法典 là “*bộ luật*” [8]. Với nghĩa này, pháp điển là danh từ chỉ một hình thức văn bản pháp luật trong hệ thống pháp luật của quốc gia.

Như vậy, có các giải thích khác nhau về nghĩa của từ “*pháp điển* 法典” trong các từ điển Hán - Việt hiện đang lưu hành ở nước ta.

Từ điển Luật học giải thích pháp điển hoá là hình thức hệ thống hoá pháp luật do “*cơ quan nhà nước có thẩm quyền tập hợp, sắp xếp các quy phạm pháp luật, các chế định luật, các văn bản quy phạm pháp luật trong ngành luật theo*

trình tự nhất định, loại bỏ những mâu thuẫn chồng chéo, các quy định lỗi thời và bổ sung những quy định mới, từ đó, ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy phạm pháp luật cũ” [9].

Khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh Pháp điển hệ thống QPPL năm 2012 định nghĩa: *“Pháp điển là việc cơ quan nhà nước rà soát, tập hợp, sắp xếp các quy phạm pháp luật đang còn hiệu lực trong các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, trừ Hiến pháp, để xây dựng Bộ pháp điển”.*

2.2. Ý nghĩa của hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

a) Đây là khâu, là bước tiếp theo trong quy trình xây dựng, ban hành, rà soát, hệ thống hoá, pháp điển hoá nhằm từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật. Thực tiễn cuộc sống luôn diễn biến sôi động, rất khó dự đoán. Khi xây dựng chính sách, ban hành pháp luật, các nhà hoạch định chính sách, các nhà làm luật không thể lường hết các tình huống thuộc phạm vi điều chỉnh của chính sách được đưa ra, của VBQPPL được ban hành, các quan hệ xã hội mới sẽ phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt. Vì vậy, kịp thời điều chỉnh chính sách, sửa đổi, bổ sung pháp luật là rất cần thiết và chỉ có thể được thực hiện thông qua ban hành VBQPPL để sửa đổi, bổ sung VBQPPL đang có hiệu lực. Do đó, cần phải hợp nhất hai văn bản này với nhau thành VBHN để duy trì tính thống nhất, logic về nội dung, hình thức trong VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung và tạo điều kiện cho việc nghiên cứu, áp dụng và thực hiện pháp luật được dễ dàng.

b) Việc hợp nhất VBQPPL tạo điều kiện, tiền đề cho từng bước hệ thống hóa, pháp điển hoá. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền dùng các VBHN là nguồn quan trọng để hệ thống hoá, pháp

điển hoá.

3. Quy định của pháp luật về hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

3.1. Quá trình hình thành quy định của pháp luật về hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

Việc ban hành, sửa đổi, bổ sung VBQPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp và pháp luật quy định. Trước đây, việc hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung chủ yếu do các nhà xuất bản thực hiện mà không có quy định nào của pháp luật điều chỉnh.

Ngày 03/7/2007, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban hành Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11 về kỹ thuật trình bày dự thảo VBQPPL của QH, UBTVQH và phụ lục mẫu các văn bản này.

Từ Điều 43 đến 46 Chương 8 Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11 quy định về: Kỹ thuật hợp nhất văn bản sau khi sửa đổi, bổ sung một số điều; chú thích trong văn bản sau khi hợp nhất; trật tự điều, khoản khi hợp nhất; trách nhiệm hợp nhất. Những quy định nêu trên của Nghị quyết còn rất sơ sài, mới chỉ điều chỉnh việc hợp nhất VBQPPL của QH, UBTVQH nhưng đã đặt nền móng cho việc xây dựng, từng bước hoàn thiện chế định về hợp nhất VBQPPL.

Việc hợp nhất VBQPPL được chính thức quy định tại Điều 92 Luật BHVBQPPL năm 2008; theo đó, *“văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất về mặt kỹ thuật với văn bản được sửa đổi, bổ sung”* và *“việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định”*.

Quy định nêu trên của Luật BHVBQPPL 2008 mới đặt vấn đề về sự cần thiết phải hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với

VBQPPL được sửa đổi, bổ sung và việc hợp nhất được thực hiện theo quy định của UBTVQH.

Ngày 22/3/2012, UBTVQH đã ban hành Pháp lệnh hợp nhất VBQPPL (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh) gồm 04 chương với 20 điều như sau: Chương I: Những quy định chung, gồm 04 điều, từ Điều 1 đến Điều 4; Chương II: Thẩm quyền và tổ chức hợp nhất văn bản, gồm 06 điều, từ Điều 5 đến Điều 10; Chương III: Kỹ thuật hợp nhất văn bản, gồm 08 điều, từ Điều 11 đến Điều 18; Chương IV: Điều khoản thi hành, gồm 02 điều, từ Điều 19 đến Điều 20 và Phụ lục hướng dẫn kỹ thuật trình bày VBHN hợp nhất.

Điều đáng lưu ý là việc hợp nhất VBQPPL không chỉ được đặt ra đối với các VBQPPL sửa đổi, bổ sung và VBQPPL được sửa đổi, bổ sung kể từ ngày Pháp lệnh này có hiệu lực mà còn cả đối với các VBQPPL sửa đổi, bổ sung và VBQPPL được sửa đổi, bổ sung trước ngày Pháp lệnh này có hiệu lực; theo đó, Khoản 1 Điều 19 Pháp lệnh quy định: “1. Trong thời hạn 02 năm, kể từ ngày Pháp lệnh này có hiệu lực, các văn bản được ban hành trước ngày Pháp lệnh này có hiệu lực phải được hợp nhất và đăng trên Công báo điện tử và trang thông tin điện tử của cơ quan quy định tại khoản 1 Điều 8 của Pháp lệnh này”. Tuy nhiên, trên thực tế, quy định nêu trên chưa được thực hiện.

Như vậy, lần đầu tiên, hệ thống VBQPPL nước ta có Pháp lệnh về hợp nhất VBQPPL, rất cần thiết và quan trọng trong việc hoàn thiện về mặt hình thức và nội dung của VBQPPL sau khi có sửa đổi, bổ sung VBQPPL.

Điều 168 Luật BHVBQPPL năm 2015 tiếp tục quy định về hợp nhất VBQPPL như sau:

Thứ nhất, VBQPPL sửa đổi, bổ sung phải được hợp nhất với VBQPPL được

sửa đổi, bổ sung nhằm góp phần bảo đảm hệ thống pháp luật đơn giản, rõ ràng, dễ sử dụng, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Với quy định này, Luật BHVBQPPLSĐBS 2020 đã chỉ rõ mục đích của việc hợp nhất VBQPPL.

Thứ hai, việc hợp nhất VBQPPL được thực hiện theo quy định, của UBTVQH. Tức là, các QPPL về hợp nhất VBQPPL tiếp tục được điều chỉnh bằng các QPPL do UBTVQH ban hành bằng hình thức văn bản là pháp lệnh, chưa được nâng lên thành các QPPL trong Luật BHVBQPPL.

3.2. Đặc điểm của văn bản hợp nhất

Thứ nhất, VBHN là văn bản có chứa các QPPL trong VBQPPL gốc, chưa sửa đổi, bổ sung và các QPPL sửa đổi, bổ sung trong VBQPPL sửa đổi, bổ sung, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Luật BHVBQPPLSĐBS 2020 và Pháp lệnh HNVBQPPL năm 2012, được hợp nhất lại theo nội dung và hình thức của VBQPPL gốc, được sử dụng chính thức trong việc áp dụng và thi hành pháp luật, nhưng chưa được công nhận là VBQPPL.

Thứ hai, VBHN có các QPPL được quy định về hiệu lực thi hành theo văn bản gốc, các văn bản của các lần sửa đổi, bổ sung và được chú thích đầy đủ, chặt chẽ theo quy định của pháp luật, thuận tiện và dễ dàng trong việc tra cứu, nghiên cứu, học tập, áp dụng, thực hiện, kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá và pháp điển.

Thứ ba, VBHN lần sau đương nhiên thay thế VBHN lần trước mặc dù Pháp lệnh không có điều khoản nào về việc VBHN ban hành lần trước hết hiệu lực.

Thứ tư, VBHN giữ được hình thức ban đầu và có các quy định sửa đổi, bổ sung được sắp xếp theo thứ tự logic của VBQPPL gốc, chưa sửa đổi, bổ sung; do đó, VBHN rất thuận tiện cho việc theo dõi, đối chiếu sự thay đổi của các quy

định qua các lần sửa đổi, bổ sung.

4. Đánh giá về pháp luật hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

4.1. Ưu điểm

a) Pháp lệnh hợp nhất VBQPPL quy định khá đầy đủ, chặt chẽ về nội dung, hình thức và giá trị pháp lý của VBHN. Các quy định này đã tạo cơ sở pháp lý cho việc hợp nhất và sử dụng VBHN trong nghiên cứu, áp dụng, thực hiện pháp luật trong giai đoạn nước ta đang trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đổi mới sâu sắc, triệt để, toàn diện và hội nhập sâu, rộng vào các lĩnh vực của đời sống quốc tế. Quá trình này đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tăng cường ban hành chính sách, pháp luật để phục vụ sự nghiệp đổi mới, hội nhập, xây dựng và bảo vệ đất nước. Vì vậy, việc ban hành mới, sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, kịp thời để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn trong điều chỉnh pháp luật. Do đó, để tạo điều kiện cho việc nghiên cứu, áp dụng pháp luật sau mỗi lần sửa đổi, bổ sung, việc hợp nhất VBQPPL sửa đổi, bổ sung với VBQPPL được sửa đổi, bổ sung thành VBHN là rất cần thiết.

b) Việc hợp nhất VBQPPL tạo điều kiện cho pháp điển hoá hệ thống pháp luật về hình thức và nội dung. Các VBHN là những tài liệu quan trọng trong quá trình pháp điển hoá, rút ngắn được thời gian kiểm tra, rà soát tính hợp hiến, hợp pháp, tính hệ thống, sự chùng chéo trong các VBQPPL hiện hành.

c) Qua việc thực hiện trong thực tế, các QPPL về hợp nhất VBQPPL trong Pháp lệnh sẽ được đúc rút kinh nghiệm và được nâng lên thành các QPPL của Luật BHVBQPPL trong tương lai.

4.2. Nhược điểm

a) Việc điều chỉnh hợp nhất VBQPPL

mới chỉ áp dụng cho các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, không áp dụng đối với VBQPPL do chính quyền địa phương (HĐND, UBND) ban hành là không hợp lý vì cũng như các cơ quan nhà nước ở trung ương, chính quyền địa phương cũng thường xuyên ban hành, sửa đổi, bổ sung các VBQPPL thuộc thẩm quyền. Do đó, việc nghiên cứu, áp dụng các VBQPPL của chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn khi có VBQPPL sửa đổi, bổ sung VBQPPL đang có hiệu lực; trong khi đó, hệ thống pháp luật nước ta là một thể thống nhất về nội dung và hình thức các VBQPPL do các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương ban hành.

b) Quy định tại các Điều 5, 6 và 7 của Pháp lệnh về thời hạn hợp nhất và ký xác thực VBHN là quá ngắn và khó khả thi khi phải hợp nhất các VBQPPL sửa đổi, bổ sung rất nhiều điều, khoản của VBQPPL được sửa đổi, bổ sung.

c) Pháp lệnh chưa quy định chế tài để xử lý các hành vi vi phạm như: Hợp nhất không đúng thời hạn hoặc hợp nhất xong không đăng lên trang thông tin điện tử của cơ quan hợp nhất văn bản, không đăng Công báo; không thực hiện quy định tại Khoản 1 Điều 19 của Pháp lệnh như đã trình bày ở Mục 3.1. bài viết này.

d) Điểm b Khoản 2 Điều 10 Pháp lệnh giao Bộ Tư pháp “*theo dõi, đôn đốc việc hợp nhất văn bản*”, nhưng từ khi Pháp lệnh được ban hành và có hiệu lực đến nay, chưa thấy Bộ Tư pháp thực hiện trách nhiệm này, trong khi, không ít VBQPPL sửa đổi, bổ sung đã được ban hành từ lâu nhưng chưa được hợp nhất, gây khó khăn cho việc nghiên cứu, áp dụng và thực hiện trên thực tế.

5. Kiến nghị

Để xây dựng, ban hành hệ thống pháp luật đơn giản, rõ ràng, dễ sử dụng,

nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật, đề nghị sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật hiện hành về hợp nhất VBQPPL như sau:

5.1. Sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh hợp nhất VBQPPL 2012 theo hướng:

a) Bổ sung việc hợp nhất VBQPPL của chính quyền địa phương tại Điều 1 Pháp lệnh;

b) Quy định chế tài đối với các hành vi chậm hợp nhất, không đăng VBHN lên trang thông tin điện tử của cơ quan hợp nhất.

5.2. Sửa đổi, bổ sung Luật BHVBQPPLSĐBS 2020 theo hướng:

a) Bổ sung Khoản 16 vào Điều 4 của Luật như sau: “16. Văn bản hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật”.

b) Bổ sung Khoản 3 vào Điều 168

của Luật như sau: “*Văn bản hợp nhất thay thế văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung và văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi bổ sung. Văn bản hợp nhất sau thay thế các văn bản hợp nhất trước đó*” nhằm giảm bớt số lượng các loại VBQPPL đang còn tồn tại rất nhiều và tạo điều kiện đơn giản hoá hệ thống VBQPPL khi kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá và pháp điển hoá hệ thống pháp luật.

c) Sửa đổi, bổ sung các quy định khác của Luật BHVBQPPLSĐBS 2020 và các văn bản pháp luật khác có liên quan đến hợp nhất VBQPPL để đảm bảo sự thống nhất, logic về nội dung, hình thức trong pháp luật về hợp nhất VBQPPL.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Trung tâm Từ điển học VIETLEX (2020), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, Hà Nội, tr.745.
- [2]. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bat-dong-san/Nghi-quyet-15-2008-QH12-dieu-chinh-dia-gioi-hanh-chinh-thanh-pho-Ha-Noi-va-mot-so-tinh-co-lien-quan-68076.aspx>
- [3]. Đặng Văn Chiến (Chủ biên) (2015), *Pháp điển hoá những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXBCTQGST, Hà Nội, tr.48.
- [4]. Sách đã dẫn, tr.49.
- [5]. Đào Duy Anh (2009), *Hán - Việt từ điển giản yếu*, NXB Văn hoá - Thông tin, Hà Nội, tr.462.
- [6]. Sách đã dẫn, tr.190.
- [7]. Sách đã dẫn, tr. 463.
- [8]. Đỗ Văn Giản (2015), *Từ điển Hán - Việt (Âm - Nghĩa - Thể)*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr.512.
- [9]. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, NXB Từ điển Bách khoa, NXB Tư pháp, Hà Nội, tr. 605.