

## PHÁP ĐIỂN HÓA VÀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: KINH NGHIỆM ITALIA

**BERNARDO GIORGIO MATTARELLA**  
**Nghiên cứu viên**  
**Đại học Roma III**



Tình trạng hiện nay của hệ thống quy phạm Italia có thể được mô tả bằng các thuật ngữ sau đây : sự lạm phát mạnh của các quy phạm, sự đánh mất tính tập trung của các bộ pháp điển truyền thống và xu hướng phi pháp điển hóa của các ngành

luật trước kia được pháp điển hóa một cách đầy đủ, việc sử dụng ngẫu nhiên các văn bản duy nhất, xu hướng pháp điển hóa một phần của luật hành chính, sự thay thế bằng các pháp điển hóa tư. Trong tổng thể, chúng ta thường xử lý các vấn đề có phạm vi tổng quát, như sự dồi dào của các quy phạm et sự tăng về số lượng của các luật chuyên ngành, bằng các phương tiện phụ và chỉ áp dụng trên một phần phạm vi, như việc phê chuẩn các luật nguyên tắc và việc xây dựng các văn bản duy nhất.

Trong bài viết này<sup>2</sup>, trước hết chúng tôi tiến hành xem xét tình hình trong các lĩnh vực chủ yếu của luật, đặc biệt trong pháp luật hành chính. Lạm phát quy phạm sẽ được mô tả trong các nguyên nhân của lạm phát và các hậu quả của lạm phát. Sau đó chúng tôi sẽ nêu các giải pháp được thông qua cho đến nay và đánh giá các xu hướng mới hơn cả và các viễn cảnh tương lai. Tiếp theo, chúng tôi sẽ xem xét những điểm có lợi mà việc sử dụng pháp điển hóa tích cực hơn có thể mang lại, nhằm thực hiện có hiệu quả Nhà nước pháp quyền với hai khía cạnh chủ yếu: việc các cơ quan công quyền tuân thủ các quy phạm pháp luật và sự đảm bảo các quyền cá nhân.

### **Pháp điển hóa và phi pháp điển hóa**

<sup>1</sup> Sử dụng hình minh họa trên trang awjugaad.com (Civillawinfor)

<sup>2</sup> Văn bản này đã được đưa ra trao đổi trong cuộc hội thảo do Viện Hành chính công Quốc tế tổ chức ngày 16 và 17 tháng 6 năm 1997 với chủ đề : “Có nên pháp điển hóa luật hay không? Các kinh nghiệm được so sánh”. Các bài của hội thảo này được đăng trong số 82 Tạp chí của Pháp về Hành chính công.

Kể từ khi kết thúc Chiến tranh Thế giới thứ hai, hệ thống Italia đã biết đến một quá trình tăng số lượng các văn bản quy phạm và sự phân tán của các quy định của pháp luật. Quá trình này đã diễn ra ở các lĩnh vực được pháp điển hóa một cách truyền thống, như luật tư, cũng như ở các lĩnh vực chưa hề có bộ pháp điển, như luật hành chính.

Liên quan đến các lĩnh vực đầu tiên, có 5 lĩnh vực trong đó truyền thống của các bộ pháp điển là cổ hơn cả (kể từ sự thống nhất lập pháp năm 1865): luật tư, luật hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hình sự và luật hàng hải. Quá trình phi pháp điển hóa về luật tư đã được làm nổi bật. Bộ luật Dân sự, tại Italia cũng như trong các hệ thống pháp lý khác, được cho ra đời ra như nơi tiếp nhận khuôn phép của các mối quan hệ giữa các cá nhân, như thành trì của các quyền dân sự, như « hiến pháp về kinh tế<sup>3</sup> ». Tuy nhiên, tính duy nhất của Bộ luật Dân sự và thậm chí tính tập trung của bộ luật này đã bị đưa thảo luận do sự phổ biến của các « luật chuyên ngành », các luật này đã giữ không cho nhiều vấn đề nguyên vẹn (« từ phá sản đến những khoản tiền thuê, từ ly hôn đến các hợp đồng ngân hàng và đến trung gian hành chính nói chung ») không được đưa vào khuôn phép của các bộ pháp điển, bằng việc đặt ra với tư cách là các « tiểu hệ thống » có những các nguyên tắc riêng<sup>4</sup>. Bộ luật này, trước hết là vỏ bọc ngoài của khuôn phép chung so với khuôn phép chuyên ngành, đã trở thành vỏ bọc ngoài của một khuôn phép của phần còn lại, bởi vì chỉ là vỏ bọc một phần. Chỉ đối với một vài khía cạnh rất chung, như là quy tắc phải thực hiện nghĩa vụ, là bộ luật giữ tính tập trung của mình.

Thậm chí trong luật hình sự, chúng ta cũng quan sát thấy một sự tiến triển tương tự. Trong khi khuôn phép lập pháp được tăng cường trong rất nhiều lĩnh vực khác nhau (từ bảo vệ môi trường đến đấu tranh chống ma túy, từ an toàn lao động đến kỷ luật của các ngân hàng dữ liệu), các quy phạm định tội được chứa đựng trong các luật chuyên ngành được nêu rõ. Các nguyên tắc về vấn đề trách nhiệm và quyết định hình phạt quy định trong Bộ luật Hình sự nói chung vẫn có thể được áp dụng, nhưng các khuôn phép không được pháp điển hóa trả lời cho lô-gíc riêng của chúng, cho đến việc định lượng hình phạt<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Xem S. Cassese, *La Nuova Costituzione economica*, Rome-Bari, 1995, trang 14 ; xem thêm A. Aquarone, *L'Unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milan, 1960, trang 37 và tiếp theo.

<sup>4</sup> Xem N. Irti, *L'Età della decodificazione*, Milan, xuất bản lần thứ 3, 1989 ; xem thêm N. Irti, *Consolidazioni e codificazioni delle leggi civili, Scritti in onore di Luigi Mengori*, Milan 1995, tập I, trang 557; về việc tổ chức lại cuộc thảo luận, xem G. Azzariti, *Codificazione e sistema giuridico, Politica del diritto*, 1982, trang 542 và tiếp theo ; R. Sacco phản đối ý kiến về sự suy tàn của pháp điển hóa, *Codificare: un modo superato di legiferare ?*, *Rivista di diritto civile* 1983, I, trang 117.

<sup>5</sup> Báo cáo của dự án ủy quyền lập pháp về soạn thảo một Bộ luật Hình sự mới nêu, trong số các “nguyên tắc pháp điển hóa”, « mục đích làm cho bộ luật thành trung tâm của hệ thống hình sự và giảm một cách tương quan sự quan trọng của các văn bản pháp luật chuyên ngành” (*Documenti giustizia* 1992, số 3, trang 306). Về cuộc thảo luận gay gắt đã diễn ra về trong học thuyết hình sự,

Trong tổng thể, chỉ có hai bộ pháp điển tổ tụng là còn giữ tính chất nguồn hầu như thấu đáo của khuôn phép các vấn đề mà chúng xử lý. Một trường hợp tách riêng là trường hợp luật hiến pháp vốn dĩ, ở giai đoạn cộng hòa, đã luôn bám rất chắc vào Hiến pháp, do sự có mặt của một thẩm phán, mà thông số xét xử duy nhất là bản thân Hiến pháp.

Sự tăng về số lượng của các văn bản quy phạm, ngược lại, là đặc điểm chủ yếu là của luật hành chính vốn chưa bao giờ được pháp điển hóa và các nguyên tắc cơ bản của ngành luật này đã chủ yếu được các thẩm phán soạn thảo. Một mặt, pháp luật hành chính được tăng cường với sự lên ngôi của Nhà nước vốn có nhiều giai cấp. Mặt khác, luật hành chính là luật phải chịu nhiều nhất hiện tượng có nhiều nguồn quy phạm. Về phương diện này, chúng ta có thể ghi nhận như sau: thường thì trong cùng một vấn đề, luật pháp của của vùng được đặt kề với pháp luật quốc gia; trong các lĩnh vực ngày càng rộng hơn, luật và án lệ của Cộng đồng châu Âu có giá trị pháp lý cao hơn luật và án lệ quốc gia ; các lĩnh vực nguyên vẹn được giao phó cho hoạt động quy phạm của các cơ quan hoặc nhà chức trách độc lập, điều làm nảy sinh các vấn đề tế nhị làm cơ sở và vấn đề kiểm tra.

### **Lạm phát quy phạm - trở ngại cho việc thực hiện nhà nước pháp quyền**

Sự tăng trưởng của lập pháp hành chính đã truyền cho hệ thống quy phạm Italia tính chất lờ lẹt hơn cả của nó: sự lạm phát quy phạm. Lạm phát quy phạm thể hiện chủ yếu là một lạm phát lập pháp, do nó sử dụng đến luật trong khi việc sử dụng văn bản dưới luật sẽ tốt hơn. Để đưa ra một ý tưởng về các quy mô của hiện tượng, chỉ cần nhấn mạnh rằng không ai có thể tính được chính xác số lượng các luật và các văn bản có giá trị luật hiện đang có hiệu lực. Sự chênh lệch giữa các ước tính, mà trong số đó có những ước tính chính thức<sup>6</sup>, cho thấy sự khó khăn của nhiệm vụ này.

Lạm phát lập pháp liên quan nhiều đến một vài vấn đề hơn các vấn đề khác. Nói chung, lạm phát lập pháp chủ yếu tác động lên các cơ quan hành chính công:

---

trong viễn cảnh của một Bộ luật Hình sự mới, xem G. Fiandaca, Relazione introduttiva, *Valore e principi della codificazione penale : le esperienze italiana, spagnola e francese a confronto*, Padoue, 1995, trang 15; F. C. Palazzo, Certezza del diritto e codificazione penale, *Politica del diritto* 1993, trang 365.

<sup>6</sup>*Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* (Rôma, 1993), do Bộ trưởng Bộ Quản lý chức danh công trình bày năm 1993, nói về các ước tính biến thiên từ 100 000 đến 150 000 luật. Tính toán của bộ phận nghiên cứu của Phòng dân biểu năm 1996, được thực hiện tại một ngân hàng dữ liệu tư nhân, cho thấy một con số dưới 13000 văn bản (về mặt này, xem *Osservatorio sulle fonti* 1996, dưới sự hướng dẫn của U. De Siervo, Turin, 1996, trang 340 và tiếp theo). Trong mọi trường hợp cần thêm vào các luật quốc gia khoảng 17 800 luật của vùng.

Ngân sách nhà nước, do vậy, có tới khoảng chừng 2 000 văn bản có giá trị luật<sup>7</sup> quy định và các hợp đồng của các cơ quan hành chính công do khoảng 500 văn bản quy phạm quy định.

Các nguyên nhân của hiện tượng này vừa là nguyên nhân bên trong vừa là nguyên nhân bên ngoài<sup>8</sup>. Trong số các nguyên nhân bên trong, nguyên nhân trước hết là sự sợ trách nhiệm của những cán bộ quan liêu - họ vận dụng luật để tránh cho bản thân phải tự ra quyết định và do vậy không phải chịu trách nhiệm về điều đó trước các cơ quan chính trị và tòa án. Từ đó mà sinh ra các sự biến đổi làm sai đi và những sự lẫn lộn trong quan hệ giữa chính trị và hành chính, mà chúng ta muốn giữ cho trách nhiệm riêng của mảng này tách biệt với mảng kia. Tiếp theo, các cơ quan hành chính thường nhờ đến luật để vượt qua một vài trở ngại, chủ yếu là nhờ vào mối liên hệ giữa các cơ quan hành chính khác nhau và các ủy ban của Nghị viện. Do vậy luật trở thành một công cụ để khẳng định sự hơn hẳn của một lợi ích so với một lợi ích khác, hơn là để giữ cân bằng các lợi ích khác nhau. Tất cả những điều đó đã kích thích cho một sự nở rộ một cách bừa bãi của luật pháp vốn tự cung tự cấp trong một cái vòng luẩn quẩn, bởi vì để sửa đổi một luật cần phải có một luật khác.

Trong số các nguyên nhân bên ngoài, chúng ta tìm thấy trước hết là sự ngờ vực đối với các cơ quan hành chính dẫn nhà lập pháp đến việc xử lý hành động của các cơ quan này một cách tỉ mỉ, nhưng việc này lại làm sinh ra các tác động trái ngược bằng việc tăng số lượng các quy phạm trong khi làm thiệt thòi cho tính sáng sủa và sự gắn bó chặt chẽ của chúng. Tiếp theo, việc thông qua các luật chung quá tỉ mỉ sẽ áp đặt lên các cơ quan hành chính một sự đồng đều không phù hợp lắm với bản chất đa dạng của các cơ quan này, và bắt buộc phải thực hiện các trường hợp áp dụng ngoại lệ của luật và các thích nghi. Cuối cùng là nguyên nhân về phương thức chuyển hóa các chỉ thị của Cộng đồng châu Âu, trong phần lớn trường hợp bằng con đường lập pháp, đối với cả các chỉ thị có nội dung chi tiết hơn. Các nhân tố khác gắn với ý tưởng – đây là ý tưởng phổ biến, theo đó các vấn đề luôn cần phải được giải quyết bằng pháp luật và dưới sức ép của các nhóm lợi ích.

Các khó khăn mà chính phủ gặp phải để đạt được sự chấp thuận cho các biện pháp được đề xuất cũng đóng góp vào tình trạng mất trật tự của quy phạm. Một mặt, sự chậm chạp của thủ tục lập pháp áp đặt việc “khai thác” các dự luật mà công việc phục vụ cho chúng rất tiến triển, đem lại các sửa đổi về nội dung rất đa dạng. Mặt khác, để tránh khéo quy định

<sup>7</sup> Xem Bảng chú dẫn theo thứ tự thời gian của các văn bản nằm ở phần phụ lục của ngân sách Nhà nước cho năm tài chính 1997 (AC số 2063, phụ lục II).

<sup>8</sup> Xem *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, đã dẫn ở trên, trang 23 và tiếp theo.

của Hiến pháp rằng từng điều luật phải được bỏ phiếu thông qua, đã thông qua các đạo luật có các điều bao gồm các khoản.

Lạm pháp quy phạm làm cho sự tính toán số lượng các luật đang tồn tại trở nên khó khăn – do nội dung rất đa dạng của các luật này, con số này không lớn lắm. Việc xác định trật tự để áp dụng trong một trường hợp cụ thể còn khó khăn hơn: từ lạm phát lập pháp mà sinh ra hiện tượng tùy tiện trong việc tiến hành lựa chọn dần dần trật tự để áp dụng.

Đối với các công dân, việc có quá nhiều của các quy tắc và tính cứng rắn thái quá của chúng áp đặt lên các thủ tục hành chính thường là không cần thiết. Đối với các doanh nghiệp, lạm phát lập pháp kéo theo các chi phí bổ sung và tạo nên một trở ngại đối với việc cải thiện các sản phẩm và dịch vụ được đưa ra chào bán với tập thể<sup>9</sup>. Một hậu quả khác là một không khí mang tính xung đột rất cao : mỗi quyết định hành chính quan trọng, ở giai đoạn phân tích cuối cùng, được để lại cho thẩm phán hành chính. Sự lạm phát lập pháp này cũng chứa đựng nguy cơ tham nhũng<sup>10</sup>. Cuối cùng, sự có quá thừa các quy định của của luật trong lĩnh vực hành chính làm hỏng tính tự chủ, khi áp đặt một sự đồng đều cho các cơ quan hành chính khác nhau.

Lạm phát quy phạm, do vậy, là một trở ngại cho việc thực hiện Nhà nước pháp quyền, vốn cần phải có sự chắc chắn của luật. Lạm phát quy phạm tạo ra sự lộn xộn trong hoạt động quy phạm và làm mất đi khả năng kiểm tra luật pháp hiệu quả của các cơ quan lập pháp. Nó làm cho hoạt động của các cơ quan hành chính công, vốn không bị áp dụng các quy tắc chắc chắn và những sự kiểm tra hiệu quả, trở nên tùy tiện và vô trách nhiệm. Nó làm phức tạp việc thực hành chức năng xét xử, vốn đòi hỏi một luật pháp chắc chắn, bắt buộc các thẩm phán phải tìm kiếm sự gắn bó chặt chẽ trong một hệ thống pháp lý vốn dĩ đã thiếu điều này. Nó thường làm cho nguyên tắc của quy phạm pháp luật trở nên vô hiệu.

### **Nhu cầu về tính hệ thống hóa và các giải pháp được thông qua**

Các vấn đề của hệ thống quy phạm thường chú ý đến khoa học pháp lý và những người có thẩm quyền chính trị. Khoa học pháp lý đã chỉ ra các các biện pháp có thể tóm lại trong 3 công thức: phi lập quy hóa, “phi lập

---

<sup>9</sup> Xem Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull’attività svolta*, Rôma, 1997, trang 7 và tiếp theo.

<sup>10</sup> Báo cáo mới đây của Ủy ban nghiên cứu về phòng ngừa tham nhũng chỉ ra, trong số các nguyên nhân tham nhũng, « sự mất trật tự của các quy phạm và sự thương lượng về **trật tự** cần áp dụng » và trong số các biện pháp tổ chức lại các văn bản pháp luật], có biện pháp phi lập pháp hóa và pháp điển hóa (AC khóa 13, Tài liệu CXI, số 1, trang 19 và tiếp theo và trang 40 và tiếp theo).

pháp hóa”<sup>11</sup> và pháp điển hóa. Cần nhấn mạnh đặc biệt hơn mối liên hệ giữa phi lập pháp hóa, như giảm mức độ của trật tự, và pháp điển hóa, vốn là hai khía cạnh của một quá trình duy nhất của việc sắp xếp lại hệ thống quy phạm.

Mặc dù các ủy ban nghiên cứu đặc biệt đã đưa ra chỉ dẫn<sup>12</sup>, việc sắp xếp lại quá trình quy phạm đã chưa bao giờ từng được đặt ở hàng đầu trong chương trình nghị sự chính trị. Các chính phủ đã không dè sẻn các tuyên bố chương trình về cơ hội lược bớt khuôn khổ lập pháp và củng cố khuôn phép của các lĩnh vực khác nhau. Nhưng, như các dữ liệu liên quan đến 3 chính phủ cuối cùng chứng tỏ, các biện pháp phi lập pháp hóa và những biện pháp làm luật có khuynh hướng được giữ ở thế cân bằng với nhau, cũng như các biện pháp pháp điển hóa và các biện pháp ký đối xứng<sup>13</sup>. Ngoại lệ duy nhất là hoạt động phi lập pháp hóa mạnh mẽ do chính phủ Ciampi tiến hành năm 1993 và 1994, đặc biệt về khuôn phép của các thủ tục hành chính.

Trong khi thiếu các sáng kiến về hợp lý hóa có quy mô lớn, nhu cầu đối với trật tự và hiểu biết luật pháp hiện hành đã được thỏa mãn, một mặt bởi các hoạt động một phần của pháp điển hóa, mặt khác bởi những công việc sưu tập cá nhân.

Các hoạt động pháp điển hóa một phần là đối tượng của các văn bản duy nhất, các văn bản này thu thập các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến một vấn đề nào đó và thay thế các văn bản đã chứa đựng các quy định này. Đó là các tài liệu có thể so sánh với các bộ pháp điển của Pháp được soạn thảo không làm thay đổi nội dung của văn bản, nhưng chúng không được đưa vào trong một dự án thống nhất của pháp điển hóa của toàn bộ *thể* quy phạm quốc gia.

Về phương diện lập pháp, các văn bản duy nhất thông thường do chính phủ công bố theo sự ủy quyền của Nghị viện. Cho đến năm 1945, 250 văn bản duy nhất đã được tạo ra, trong đó 51 văn bản vẫn luôn có hiệu lực. Từ 1948 đến 1996, đã tạo ra 57 văn bản, trong đó 37 văn bản vẫn còn có hiệu lực đến ngày nay<sup>14</sup>. Trong số các văn bản duy nhất mới đây nhất, chúng tôi xin nhắc lại văn bản về ngân hàng năm 1993 và văn bản về giáo dục năm 1994.

<sup>11</sup> Chúng tôi sử dụng thuật ngữ này để dịch thuật ngữ tiếng Italia *delegificazione*, dùng để chỉ sự chuyển **trật tự** của một vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản luật sang văn bản dưới luật.

<sup>12</sup> Xin nhắc lại về một trong số các ủy ban này - ủy ban Cassese về phi lập pháp hóa, được thành lập năm 1983 trong khuôn khổ của ủy ban Giannini về phi lập pháp hóa và đơn giản hóa các mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân (xem *La Riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994, trang 91 và tiếp theo).

<sup>13</sup> Đối với các dữ liệu và các nhận xét về chủ đề này, xem các đoạn văn có liên quan của mục « *L'attività normativa del governo* », được xuất bản trong *Giornale di diritto amministrativo* kể từ năm 1995.

<sup>14</sup> Xem *Osservatorio sulle fonti 1996*, đã dẫn ở trên, trang 344.

Tầm quan trọng của khuôn phép được xử lý và chất lượng các văn bản duy nhất có thể biến đổi. Nhưng các lĩnh vực nguyên vẹn của luật hành chính được quy định một cách truyền thống bởi các văn bản duy nhất có nội dung hoàn hảo, chẳng hạn văn bản về công chức nhà nước năm 1957 đã tập hợp án lệ từ hơn 30 năm<sup>15-16</sup> và cho đến năm 1993 là văn bản quy phạm nền tảng đối với vấn đề tổ chức và nhân sự của Nhà nước. Trong một vài trường hợp, các văn bản duy nhất đã lấy tên là “Bộ luật” (“Bộ pháp điển”): đó là trường hợp Bộ luật Giao thông đường bộ, “văn bản quy phạm chủ yếu và hấp dẫn” của khuôn phép ứng xử trong giao thông đường bộ<sup>17</sup>, được xem xét lại năm 1992. Một lĩnh vực nữa của được quy định bởi một bộ pháp điển, theo một truyền thống cũ, là lĩnh vực ô tô nội địa ; từ năm 1865, lĩnh vực này làm sản xuất ra ít nhất là 6 đạo luật chung, trong đó một vài đạo luật được gọi là “văn bản duy nhất”.

Mới đây, khoa học pháp lý Italia đã thảo luận rất lâu về bản chất của các văn bản duy nhất và quan hệ của chúng với quá trình quy phạm trước đó. Một sự phân biệt đã được thực hiện giữa các văn bản duy nhất lập pháp và các văn bản duy nhất hành chính (theo các văn bản thông qua chúng, và do vậy theo khả năng của chúng trong việc thay thế các nguồn trước đó), cũng như giữa các văn bản duy nhất được sưu tập và văn bản được đổi mới<sup>18</sup> (theo các thay đổi có thể được mang lại cho khuôn phép trước đó). Chúng ta cũng nhận ra rằng mọi văn bản, để có thể là văn bản duy nhất, phải là quy phạm và phải thay thế khuôn phép trước đó<sup>19</sup>.

Các văn bản duy nhất, do vậy, là các văn bản nhằm mục đích ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các phương thức thực hiện chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khả năng đổi mới so với luật hiện hành là một trong những đặc tính cơ bản của các văn bản này, và thông thường chúng ta sử dụng chúng để cải cách trật tự áp dụng cho một vấn đề nào đó. Chúng cũng được sử dụng cho việc tổ chức lại luật hiện hành liên quan đến một vấn đề nào đó bằng việc đưa luật hiện hành tới một hệ thống. Chúng ta luôn tìm thấy ở đây ý tưởng pháp điển hóa, và trong trường hợp này không phải là hiếm các văn bản duy nhất được lập với một mục đích chủ yếu là làm cho một văn bản được cập nhật các quy định hiện hành –

---

<sup>15</sup> Xem về chủ đề này tại S.Cassese, *Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una costituzione all'altra*, báo cáo sử dụng cho ngày nghiên cứu về *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Roma 23 tháng 4 năm

<sup>16</sup> , trang 5 của văn bản đánh máy.

<sup>17</sup> S. Cassese, *L'automobile domani. La regolamentazione pubblica del traffico (fondamento e tecniche legislative)*, *Atti della XXXI Conferenza del traffico e della circolazione*, 1974, trang 91.

<sup>18</sup> Về việc tổ chức lại cuộc thảo luận, xem M. Malo, *I testi unici, Osservatorio sulle fonti 1996*, đã dẫn ở trên trang 89 và tiếp theo.

<sup>19</sup> Về chủ đề này, xem E. Cheli, *Testo unico, Novissimo digesto italiano*, quyển XIX, trang 308 và tiếp theo; xem thêm F. Merusi, *La redazione del testo unico bancario: problemi di tecnica legislativa, Banca, impresa, società 1993*, trang 31 và tiếp theo.

chẳng hạn, văn bản duy nhất của các luật về can thiệp ở Nam Italia, trong các bản kế tiếp nhau của nó.

Các văn bản được phối hợp và các văn bản được cập nhật khác với các văn bản duy nhất. Việc đăng chúng trên Công Báo (Gazetta Oficiale) không đáp ứng được nhu cầu của việc tổ chức lại và hoàn thiện luật pháp, mà chỉ đáp ứng nhu cầu hiểu biết pháp luật. Những từ “văn bản được phối hợp” được sử dụng cho việc đăng các nghị định-luật (mà, theo quy định của Điều 77 Hiến pháp, chính phủ có thể thông qua trong những trường hợp cần thiết và khẩn cấp bất thường), với các sửa đổi có thể được mang lại bởi các luật chuyển đổi. Những từ “văn bản được cập nhật” liên quan đến việc đăng báo mới đối với các luật đã bị sửa đổi nhiều. Trong khi văn bản được phối hợp là một sự kiên bình thường chúng ta hiếm khi sử dụng đến việc cập nhật, bởi vì nhiệm vụ làm cho các văn bản quy phạm được cập nhật trở nên có sẵn được các nhà xuất bản tư thực hiện một cách hoàn hảo.

Quả thực, khi lĩnh vực công còn thiếu sáng kiến đối với việc pháp điển hóa đầy đủ pháp luật, thì các bộ sưu tập tư nhân đã làm thỏa mãn nhu cầu hệ thống hóa. Không thể không chú ý đến tầm quan trọng của các bộ sưu tập này, bởi vì không những chúng đóng vai trò chủ yếu đối với việc sử dụng cụ thể pháp luật, mà chúng còn có thể đóng góp vào việc xác định phạm vi và các hạn chế của các bộ phận khác nhau của pháp luật. Như các bộ pháp điển lớn của thế kỷ trước đã đóng góp vào việc làm xuất hiện các vấn đề mà chúng đã xử lý như các ngành khoa học<sup>20</sup>, tương tự như vậy, các “bộ pháp điển” tư, nếu chúng được làm tốt, có thể xác định phạm vi của các vấn đề khác nhau ở cấp độ quy phạm (dĩ nhiên là không vội xét đoán về tính nhất quán của pháp luật và bản chất quy ước của những sự phân chia như vậy). Điều này có giá trị trước hết là với luật hành chính, vốn chưa từng có bộ pháp điển nào, nhưng lại có nhiều bộ sưu tập đôi khi có tính đặc thù (từ Bộ luật Sức khỏe đến Bộ luật Môi trường, từ Bộ luật Dịch vụ công địa phương đến Bộ luật Tổ tụng Hành chính), và cũng có giá trị đối với luật tư (Bộ luật Dân sự thông thường được ban hành cùng lúc với các “luật bổ sung”) và pháp luật hiến pháp (việc đăng các “bộ luật hiến pháp” cho thấy pháp luật hiến pháp đã vượt xa Hiến pháp và các đạo luật hiến pháp). Chất lượng của các bộ sưu tập tư rõ ràng là không ổn định và đây cũng là điều đáng phải nghi ngờ. Nhưng cũng nhiều ấn phẩm tư nhân có chất lượng rất cao, đặc biệt là các tuyển tập các đạo luật hành chính được các chuyên gia danh tiếng chuyên tâm thực hiện.

Trên cùng bình diện với những bộ sưu tập tư, chúng ta có thể đặt các bộ sưu tập do một vài cơ quan hành chính tạo ra, các cơ quan này cung cấp một bảng đầy đủ của trật tự được áp dụng cho các vấn đề thuộc thẩm

---

<sup>20</sup> G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976.



quyền giải quyết của họ, chẳng hạn về vấn đề hợp đồng của các cơ quan hành chính công hoặc vấn đề tổ chức của các bộ. Trong số các bộ sưu tập mới nhất, xin nêu các bộ sưu tập của Cơ quan Đảm bảo cạnh tranh và thị trường và Ủy ban quốc gia về Công ty và Thị trường chứng khoán, Consob. Ngoài ra cũng cần phải nêu việc công bố một tuyển tập các tập hợp quy phạm liên quan đến các vấn đề khác nhau, bởi Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng.

Trong tổng thể, tính có sẵn – trên giấy tờ hoặc ở dạng vi tính - của bản văn được cập nhật của văn bản hành chính cung cấp một sự đóng góp có trọng lượng vào tính chắc chắn của luật và sự thực hiện Nhà nước pháp quyền, bằng việc loại trừ và giảm bớt các hậu quả tiêu cực của một hoạt động lập pháp có cường độ quá cao. Những bộ sưu tập là quan trọng cả trong viễn cảnh của một công việc có thể được của điển hóa với đúng nghĩa của nó. Từ quan điểm này các bộ sưu tập có thể được so sánh với các sáng kiến “*tiền pháp điển hóa*” của các tư nhân và của các văn phòng công của thế kỷ XVIII, có trước các bộ pháp điển hiện đại lớn<sup>21</sup>.

Về phần mình, Ngân hàng Italia có các thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quan trọng trong lĩnh vực ngân hàng và thực hiện các thẩm quyền này nhờ các “*chỉ thị cảnh giác*” được gửi cho các ngân hàng. Năm 1985, các chỉ thị này đã được pháp điển hóa trong quyển cuốn duy nhất và từ đó trở đi các thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện dưới hình thức cập nhật. Như tất cả các hoạt động pháp điển hóa, việc pháp điển hóa này đã tạo cho các quy định được thu thập một tầm quan trọng mới. Các quy định này, điều chỉnh mọi mặt của hoạt động ngân hàng và mang tính tổ chức, đã trở thành một văn bản chủ yếu để những người làm việc trong lĩnh vực ngân hàng tham chiếu, gần như là một quyển sách giáo khoa của họ<sup>22</sup>.

### **Xu hướng “*pháp điển hóa một phần*” của luật hành chính**

Để bổ sung cho sự mô tả tình hình Italia, xin nêu hai hiện tượng : hiện tượng pháp điển hóa một phần luật hành chính (đang được tiến hành) và hiện tượng một sự hoạt động tăng lên của pháp điển hóa luật (được dự kiến).

Hiện tượng thứ nhất có thể được quan sát trong nhiều đạo luật về cải cách hành chính trong vòng mười năm trở lại đây, theo đó nhà lập pháp đã sửa đổi quan hệ của hiện tượng này với luật hành chính. Thay thế cho

<sup>21</sup> Như trên trang 191 và tiếp theo.

<sup>22</sup> Về chủ đề này, xin đọc tới B. G. Mattarella, *I poteri normative della banca d'Italia*, luận án tiến sĩ, Florence, khoa Công pháp, 1997 (đặc biệt xem chương 3, § 4); xem thêm S. Cassese, *Le grandi banche e I nuovi assetti legislativi, E ancora attuale la legge bancaria del 1936?*, Roma, 1987, trang 131 và trang 135.

pháp luật rời rạc và ngẫu nhiên là các đạo luật có tính nguyên tắc. Từ việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho đến việc tổ chức hành chính, từ chức danh công đến các chế độ tự trị ở địa phương, từ trật tự chung của thủ tục hành chính cho đến việc đơn giản hóa các thủ tục được thực hiện một cách riêng rẽ, nhà lập pháp đặt ra các nguyên tắc, quyết định phạm vi áp dụng của các quy phạm, phối hợp quan hệ giữa các nguồn luật khác nhau. Như chúng ta đã quan sát được điều này, hệ thống được làm phong phú bởi các “bộ pháp điển một phần của luật hành chính” mới, và trong quan hệ giữa nhà lập pháp và thẩm phán cũng có sự thay đổi. Nếu như trước kia thẩm phán cần phải lập trật tự trong sự lộn xộn lập pháp bằng việc xác định các nguyên tắc chung, thì ngày nay thẩm phán phải áp dụng chi tiết các nguyên tắc luật định<sup>23</sup>.

Hơn hết tất cả những cái khác, luật về tổ tụng hành chính năm 1990 đã làm nổi bật xu hướng này. Đạo luật này thừa hưởng thành quả của việc tạo dựng án lệ trước đó và chỉ ra cho các chính quyền chặng đường tương lai. Như những luật chung khác về tổ tụng hành chính hoặc các hệ thống khác, đạo luật này là một văn bản đặt ra quy tắc ứng xử [acte de discipline] của toàn bộ hoạt động hành chính.

Các nguyên tắc được nêu trong đạo luật này dần dần thấm vào các quy định của pháp luật và trong thực tiễn xét xử của tòa án.

Xu hướng như vậy cũng đôi khi quan sát được trong các quy định của pháp luật điều chỉnh một lĩnh vực, như văn bản duy nhất ngân hàng năm 1993 đã chỉ ra điều này: luật pháp về pháp điển hóa, bãi bỏ một số lượng lớn các quy phạm trước đó ; luật về phi lập pháp hóa, ủy quyền cho các cơ quan tín dụng được đặt ra quy phạm về các vấn đề khác nhau vốn trước kia do luật quy định, luật đầy đủ hơn và hệ thống hơn là luật có trước đó, luật ngân hàng năm 1936.

Sự pháp điển hóa một phần này và sự phi lập pháp hóa, được thực hiện chủ yếu trong lĩnh vực các thủ tục hành chính, có thể là các giai đoạn đầu tiên của một sự pháp điển hóa có hệ thống luật, theo mô hình của Pháp, hoặc ít ra là một sự sử dụng tích cực hơn pháp điển hóa của các lĩnh vực. Nhưng, cho đến nay, chúng ta vẫn không vượt trên được các dự án và những “hứa hẹn lập pháp”.

Một hứa hẹn không được giữ đúng lời liên quan đến Điều 23 khoản 2 Luật số 400 năm 1988 về “trật tự của hoạt động chính phủ và tổ chức nhiệm kỳ Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng”. Hứa hẹn này dự kiến rằng Văn phòng

---

<sup>23</sup> M. D’Alberti và A. Pajno, *Il giudice amministrativo tra tutela giurisdizionale e creazione giurisprudenziale*, *Diritto giurisprudenziale*, dưới sự hướng dẫn của M. Bessone, Turin, 1996, trang 316 và tiếp theo.

trung ương phối hợp sáng kiến lập pháp và hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính phủ (có nghĩa là Văn phòng lập pháp trực thuộc Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng) chỉ ra rằng, trong các báo cáo định kỳ, những “sự rời rạc và tương phản quy phạm liên quan đến các lĩnh vực lập pháp khác nhau” và “sự cần thiết tiến hành việc pháp điển hóa trật tự của các vấn đề nguyên vẹn hoặc việc soạn thảo các văn bản duy nhất”. Các báo cáo này chưa từng được soạn thảo. Những nguyên nhân của thực tế này không chỉ là việc pháp điển hóa chưa được chú ý đầy đủ và các nguồn được dành cho pháp điển hóa còn ít ỏi, mà còn là việc các cơ quan hành chính, vốn chi phối các hợp thể quy phạm khác nhau và có khả năng đóng góp đáng kể vào toàn bộ quá trình pháp điển hóa, tham gia rất ít vào công việc này.

Do vậy, hai quy phạm chỉ có thể là đáng kể hơn - một quy phạm được chứa đựng trong một luật được thông qua mới đây, quy phạm kia nằm trong một đề xuất sửa đổi Hiến pháp - bởi vì các quy phạm này đã làm cho pháp điển hóa trở thành cam kết của toàn bộ chính phủ. Quy phạm đã có hiệu lực là quy định của Điều 20 khoản 11 của Luật số 59 năm 1997, quy định rằng dự luật “nhằm phi lập pháp hóa các quy phạm về các thủ tục hành chính”, mà chính phủ phải trình hàng năm, cũng chứa đựng các “quy phạm ủy quyền hoặc phi lập pháp hóa cần thiết cho việc sưu tập các văn bản duy nhất lập pháp hoặc pháp quy”. Quy phạm kia là bộ phận của một trong các dự luật hiến pháp hiện đang được xem xét bởi Ủy ban cải cách Hiến pháp của Nghị viện nhằm mục đích cải cách Hiến pháp<sup>24</sup>. Quy phạm này quy định rằng hàng năm chính phủ sẽ trình Nghị viện các dự luật về pháp điển hóa các đạo luật hiện hành trong các lĩnh vực khác nhau. Quy phạm này quy định rằng, ngoài một thủ tục lập pháp được tăng tốc, một cơ chế “bảo vệ” pháp điển hóa đã được tạo ra: tính không thể được chấp nhận của các dự luật bổ sung vào các luật hiện hành theo cùng chủ đề, mà không tiến hành dứt khoát việc sửa đổi các đạo luật này hoặc hòa nhập chúng.

Cuối cùng, liên quan đến các quy phạm đã được thông qua mà chúng ta đang chờ việc áp dụng chúng, cần phải nêu – trong nhãn quan của việc tạo điều kiện hết sức dễ dàng cho việc sử dụng luật pháp – việc soạn thảo Điều 17, khoản 29 của Luật số 127 năm 1997 mới ra đời, theo đó “để tạo điều kiện dễ dàng cho việc đọc một luật, một nghị định hoặc một văn bản quy phạm khác, mà có các điều đặc biệt phức tạp do có rất nhiều khoản”, văn bản đăng trên Công Báo có thể được có kèm theo các “chú thích tổng hợp bên lề” minh họa nội dung của các phần khác nhau. Như vậy là chúng

---

<sup>24</sup> AC khóa 13, số 3088 (*Revisione della parte seconda della Costituzione*), Điều 86 Hiến pháp trong bản được đề xuất.

ta khắc phục vấn đề độ dài của các điều của các văn bản quy phạm theo một kỹ thuật bằng tay điển hình. Rõ ràng đây không phải là một biện pháp pháp điển hóa mà là chú ý tới nhu cầu làm làm dễ dàng hơn sự hiểu biết pháp luật.

## **Pháp điển hóa và quy tắc luật**

Sử dụng đến pháp điển hóa trong một hệ thống có đặc điểm là một sự sản xuất quy phạm với cường độ cao và các sáng kiến pháp điển hóa phụ liệu có phải là việc làm có ích hay không? Mô hình pháp điển hóa cần phải áp dụng không phải mô hình của thời kỳ trước, mô hình của các bộ pháp điển lớn nhằm xử lý một cách thấu đáo mọi quan hệ pháp lý, mà là mô hình pháp điển hóa theo lĩnh vực, hoặc là tăng cường độ hoạt động tổ chức lại đã được khởi động tại Italia, hoặc ngược lại là thông qua một mô hình của Pháp vốn tinh tế hơn, theo đó mỗi bộ pháp điển được đưa vào một dự án rộng hơn, trong một công trình pháp điển hóa.

Để đánh giá trong nhãn quan này lợi ích của pháp điển hóa, chúng ta sẽ thông qua hai điểm bổ sung: quan điểm của các cơ quan công quyền và quan điểm của công dân. Đối với các cơ quan công quyền, Pháp điển hóa cho phép lập trình tự cho hoạt động của các cơ quan này và xác định các hạn chế cụ thể của pháp điển hóa. Đó là đúng đối với từng chức năng riêng của cơ quan công quyền: chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chức năng hành chính và chức năng xét xử.

Về chức năng quy phạm, giá trị của Nhà nước pháp quyền tùy thuộc vào chất lượng của các quy tắc mà việc tuân thủ chúng là bắt buộc đối với các cơ quan công quyền<sup>25</sup>. Thậm chí đối với luật có tính ổn định, pháp điển hóa đóng góp vào việc cải thiện pháp luật ít ra là bởi vì nó làm sáng tỏ những khuyết điểm và những mâu thuẫn của pháp luật. Công việc thừa nhận và phối hợp về hình thức của luật hiện hành trong một vấn đề nào đó, trước khi thông qua một bộ pháp điển, vượt lên trên bộ pháp điển đó thậm chí với tư cách là sản phẩm cuối cùng. Chúng ta không quên rằng, trên cơ sở những pháp điển hóa hiện đại lớn, tồn tại 2 hệ tư tưởng khác nhau: thuyết duy lý và thuyết ý chí<sup>26</sup>. Tương tự như vậy, pháp điển hóa đương đại có thể phục vụ hoặc cho việc hiểu biết pháp luật hoặc cho việc cải cách pháp luật. Trong một hệ thống có đặc điểm là lạm phát quy phạm, pháp điển hóa cũng cần phải được xem xét trong một viễn cảnh

---

<sup>25</sup> Như J. Bell nhận xét, “Bản thân thà nước pháp quyền không có giá trị. Được hiểu theo nghĩa sự phù hợp hoặc sự tuân thủ pháp luật, khái niệm này chỉ có giá trị nếu như bản thân pháp luật được tuân thủ là pháp luật tốt” (“Quy phạm pháp luật và sự trị vì của thẩm phán. Hướng tới một sự giải thích về nội dung của Nhà nước pháp quyền”, *Nhà nước pháp quyền. Tạp văn kỷ niệm Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 16).

<sup>26</sup> G. Tarello, đã dẫn ở trên, trang 97 và tiếp theo.

phi lập pháp hóa, như việc đưa vào một dạng giảm nhẹ của pháp luật. Ngoài ra, khi pháp điển hóa đưa ra dịp để tiếp nhận các nguyên tắc do án lệ tạo ra, pháp điển hóa cho phép nhà lập pháp nắm giữ lại sự kiểm tra các vấn đề trong đó án lệ đóng vai trò bổ sung.

Từ quan điểm của nhà lập pháp, pháp điển hóa cần phải được nhìn nhận không chỉ như một sự kiện đúng thời gian, mà còn như một phương thức thực hành của chức năng lập pháp một khi mà vấn đề nào đó được pháp điển hóa, các can thiệp lập pháp mới cần phải là gồm các sửa đổi của bộ pháp điển đang tồn tại hơn là trong các đạo luật. Quả thật, khía cạnh quan trọng nhất của pháp điển hóa có thể đúng là trật tự được gìn giữ trong các lĩnh vực khác nhau của luật, thậm chí sau khi các bộ luật đã được soạn thảo. Do vậy, pháp điển hóa có thể có một vai trò giáo dục đối với nhà lập pháp, bằng việc áp đặt lên nhà lập pháp những sự lựa chọn gẫn bó chặt chẽ và bằng việc chặn đường đến với các luật chương trình. Sự tồn tại của một bộ pháp điển có thể buộc nhà lập pháp thẳng thắn thể hiện quan điểm của mình - chẳng hạn, bằng việc lựa chọn một giải pháp đổi mới và một giải pháp bảo thủ - và làm cho hoạt động lập pháp trở nên khó khăn hơn.

Trong một Nhà nước pháp quyền, hoạt động của các cơ quan hành chính bị đưa vào khuôn phép và hạn chế bởi luật pháp. Tính chắc chắn của luật, do vậy, là cần thiết để cho phép các cơ quan hành chính quyết định các quy tắc của hành động của chính các cơ quan đó. Lạm phát quy phạm tạo ra sự tùy tiện. Các công dân tìm thấy trong sự lộn xộn của hệ thống quy phạm một trở ngại đối với con đường dân chủ hành chính. Pháp điển hóa các lĩnh vực của luật hành chính có thể đóng góp cho việc làm cho các cơ cấu mà chúng ta muốn đảm bảo tính minh bạch trở nên bớt mờ đục.

Một điểm khác cần phải được xem xét. Tính hợp pháp của hoạt động hành chính không chỉ là chức năng của pháp luật, mà còn là chức năng của các nguyên tắc chung, thường do án lệ hành chính tạo ra<sup>27</sup>. Như kinh nghiệm mới đây của Italia chứng tỏ điều này, pháp điển hóa có thể là một dịp hòa nhập các nguyên tắc này vào luật, bằng việc tạo ra chúng và nêu rõ chúng, do vậy là dịp để định hướng tốt hơn hoạt động hành chính. Và nếu chúng ta cho rằng tính hợp pháp của hành động hành chính thường bị án lệ rút gọn thành việc tuân theo đơn giản các tiêu chí chung được chính quyền lập ra trước đó<sup>28</sup>, chúng ta nhận thấy công dụng của pháp điển hóa

---

<sup>27</sup> Xem S. Cassese, *Alla ricerca del Sacro Graal*. A proposito della *Rivista diritto pubblico*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1995, p. 794 và tiếp theo; S. Cassese, *Crisi e trasformazione del diritto amministrativo*, *Giornale di diritto amministrativo* 1996, p. 971 và tiếp theo.

<sup>28</sup> A. Travi, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, *Diritto pubblico* 1995, số 1, trang 116 và tiếp theo.

– như phương pháp soạn thảo các văn bản pháp quy và các văn bản hành chính chung - đối với việc xác định trước các tiêu chí này.

Trong một Nhà nước pháp quyền, sự quan trọng của chức năng xét xử đương nhiên là cơ bản. Bản thân chức năng này cũng chỉ có thể được hưởng sự chắc chắn và sự gắn bó chặt chẽ của luật vốn được đảm bảo bằng pháp điển hóa. Đối với thẩm phán, một bộ pháp điển không thể hiện như một luật thông thường, mà như một văn bản có thời hạn dài hơn [duree superieure], như là chỗ tiếp nhận các nguyên tắc chung, và không chỉ là các nguyên tắc phân tích, và như là một dụng cụ khá mềm dẻo để giải quyết các trường hợp chưa được nhà lập pháp dự kiến. Theo nghĩa này, các bộ pháp điển cũng là các phương tiện hợp lý hóa lập pháp, bởi vì chúng tạo điều kiện dễ dàng cho sự áp đặt của các quy phạm có khả năng được áp dụng rộng rãi và một sự giải thích tương tự; chúng dẫn tới việc đơn giản hóa và việc chuyển ra bên ngoài khuôn khổ lập pháp.

Sự quan trọng của chức năng xét xử cũng không bị rút ngắn bởi việc chuyển hóa vào trong luật các nguyên tắc xét xử, không chỉ bởi vì sự chuyển hóa này là sự công nhận công việc đã được án lệ hoàn tất, mà cũng bởi vì những gì pháp điển hóa lấy đi từ thẩm phán dưới dạng các định nghĩa các nguyên tắc, được đưa trả lại cho các thẩm phán dưới dạng áp dụng và hoàn thiện các hệ thống của các lĩnh vực được điều chỉnh bởi các bộ pháp điển khác nhau.

Vượt trên các chức năng mà chúng ta đã nói đến, pháp điển hóa đóng một vai trò quan trọng về phần kiểm tra của Nhà nước đối với pháp luật. Quả thực là khả năng của Nhà nước quản lý pháp luật bị xem xét lại bởi lạm phát quy phạm và bởi sự lộn xộn đi theo nó. Mới đây, pháp điển hóa đã là một phương tiện để Nhà nước khẳng định chủ quyền của mình, theo nghĩa này pháp điển hóa đảm bảo tính riêng biệt của pháp luật quốc gia. Ngày nay, vấn đề chủ quyền quốc gia không đặt ra không theo cách điển đạt về thẩm quyền ban hành quy phạm, bởi vì chủ quyền quốc gia là nguồn gốc và chính quốc gia áp đặt các giới hạn lên luật pháp của mình, cũng không theo cách điển đạt về tính thấu đáo của luật quốc gia, do chủ quyền quốc gia bị hạn chế bởi các lựa chọn của quốc gia, như việc gia nhập các tổ chức siêu quốc gia. Ngược lại, vấn đề chủ quyền quốc gia có thể đặt ra theo cách điển đạt về sự hiệu quả của hoạt động ban hành quy phạm, khả năng của pháp luật gây ảnh hưởng tới các hành vi xử sự và quy định sự tiến triển của xã hội. Nhà nước hiện đại đã từ bỏ sự độc quyền của việc sản xuất quy phạm, vốn ngày càng là sản phẩm của các chủ thể khác nhau và kết quả của các cuộc đàm phán. Do vậy chủ quyền thể hiện trong việc kiểm tra các nguồn khác nhau và trong việc xác định các quan hệ giữa chúng. Pháp điển hóa có thể được coi là ý đồ của quốc gia trong

việc nắm giữ lại luật, khẳng định trên thực tế sự kiểm tra của mình đối với luật pháp, bằng việc tổ chức lại luật pháp mà không sửa đổi nội dung của luật pháp.

### **Pháp điển hóa và quyền công dân**

Các quan sát nêu trên đây cần phải làm sáng tỏ thực tế là pháp điển hóa đóng góp vào việc bảo vệ quyền công dân. Bằng việc sử dụng đến tính chắc chắn của luật, pháp điển hóa làm giảm sự tùy tiện vốn là một tiêu cực của Nhà nước pháp quyền. Nhưng các quan sát này cũng cần phải làm sáng tỏ thực tế là mô hình pháp điển hóa phải thực hiện không phải là mô hình của thế kỷ trước, của bộ pháp điển vốn dĩ là văn bản cơ bản phỏng theo một hệ tư tưởng<sup>29</sup> và như chỗ tiếp nhận khuôn phép của mọi lĩnh vực của luật, mà là mô hình pháp điển hóa như là phương tiện hợp lý hóa quy phạm, như phương thức thực hiện chức năng quy phạm. Từ quan điểm này, chúng ta chỉ có thể đánh giá cao kinh nghiệm của Pháp về pháp điển hóa không làm thay đổi nội dung văn bản, trong đó lợi ích của việc sắp xếp lại hệ thống quy phạm được xem xét một cách độc lập so với lợi ích cải thiện luật hiện hành. Ý tưởng trả lại tính tập trung bị đánh mất cho các bộ pháp điển truyền thống và, ở một mức độ nào đó, ý tưởng là luôn làm các bộ luật « thực sự » và không bao giờ làm các bộ pháp điển không làm thay đổi nội dung văn bản có vẻ như ít thực tế, bởi vì các ý tưởng này không tính đến tầm vóc hiện tại của pháp luật và đòi hỏi cập nhật khá thường xuyên khuôn phép của một vài lĩnh vực. Đòi hỏi này chỉ có thể được thỏa mãn bởi một pháp điển hóa năng động, như hoạt động song song với hoạt động quy phạm hoặc như phương thức thực hành chức năng ban hành quy phạm.

Thậm chí các đặc điểm của các hệ thống đương đại và vai trò của pháp luật trong các hệ thống này có lợi cho mô hình pháp điển hóa của Pháp. Pháp điển hóa của thế kỷ trước diễn ra trong một Nhà nước thả nổi, được truyền cảm hứng từ vị trí cao nhất của luật trong hệ thống các nguồn quy phạm và sự phụ thuộc của tất cả các nguồn quy phạm khác vào luật<sup>30</sup>. Các hệ thống đương thời, ngược lại, có đặc điểm là việc có nhiều nguồn quy phạm và khó khăn trong việc giảm bớt các nguồn đó nếu chỉ dựa theo tiêu chí trật tự thứ bậc quy phạm. Trong tình hình này, pháp điển hóa có thể đóng vai trò quan trọng không chỉ đối với hiệu lực của chủ quyền quốc gia, mà còn đối với việc bảo vệ các quyền cá nhân. Pháp điển hóa làm cho mỗi sự diễn đạt của cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm

<sup>29</sup> Về “yếu tố tư tưởng hệ” của các bộ pháp điển của thế kỷ trước, xem G. Tarello, *Ideologie settecentesche della codificazione e struttura dei codici*, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologne, 1988, trang 42.

<sup>30</sup> Xem G. Zagrebelsky, *Il diritto mitei*, Turin, 1992, trang 20 và tiếp theo.

trở nên chắc chắn hơn. Hơn nữa, trong một vài lĩnh vực, các quyền của công dân được bảo vệ bởi sự cạnh tranh và sự cân bằng trong các quan hệ hợp đồng. Sự chắc chắn và trật tự được pháp điển hóa bảo đảm cho phép sự thực hiện hiệu quả hơn các chức năng điều tiết thị trường.

Ngoài ra, các quyền cá nhân cần phải được đảm bảo không chỉ bởi tính chắc chắn của pháp luật, mà còn bởi sự tuân theo luật của hoạt động hành chính. Đó là vì sao chúng tôi đã nói về quy phạm pháp luật hơn là về nguyên tắc pháp chế. Chúng tôi đã viết rằng sự kiểm tra tư pháp đối với hoạt động hành chính không chỉ diễn ra trên cơ sở các quy định của pháp luật, mà còn trên cơ sở các nguyên tắc chung. Thậm chí từ quan điểm này, pháp điển hóa cũng là có ích, bởi vì pháp điển hóa đưa cho các nguyên tắc giá trị đúng của chúng, như nguyên tắc lương tri và nguyên tắc bình đẳng.

Từ quan điểm của việc bảo vệ các quyền công dân, pháp điển hóa có thể hoạt động trên hai mặt phương diện khác: phương diện tiếp cận luật và phương diện bình đẳng.

Trên phương diện thứ nhất, pháp điển hóa tạo điều kiện dễ dàng cho việc xác định luật áp dụng và kết thúc bằng việc cải thiện ngôn ngữ. Một bộ pháp điển tạo nên một công cụ để tra cứu, và không chỉ là cho những người am hiểu vấn đề. Dĩ nhiên là đây không phải là việc làm cho suy đoán về việc hiểu biết pháp luật trở thành thực tế, mà chỉ đơn giản là làm cho sự hiểu biết này trở thành có thể. Thời hạn của các bộ pháp điển, thường là dài hơn thời hạn của các luật khác, tạo điều kiện dễ dàng cho việc hiểu biết các luật này, và cho phép các cá nhân và tổ chức quản lý công việc kinh doanh của mình trong khuôn khổ ổn định này. Thêm nữa, sự tăng nhanh về số lượng của các đạo luật đã kéo theo sự nhân lên của các ngôn ngữ lập pháp và đã đưa vào các thuật ngữ trước đó bị nhà lập pháp bỏ qua. Những diễn đạt nước đôi và những sự nghi ngờ mà có thể sinh ra từ đó tạo nên một trở ngại bổ sung cho việc thực hiện Nhà nước pháp quyền<sup>31</sup>.

Trên phương diện thứ hai, pháp điển hóa là một nhân tố đơn giản hóa các chủ ngữ và vị ngữ pháp lý. Sự đảm bảo các quyền cá nhân đôi khi gặp khó khăn do sự tăng nhanh của các luật rất chuyên ngành so với các ngành kiến thức chung. Bằng việc đối chiếu các ngành kiến thức đặc biệt với các nguyên tắc chung, pháp điển hóa hạn chế khoảng cách của chúng so với các nguyên tắc này và làm sáng tỏ các đề xuất có thể đưa ra.

---

<sup>31</sup> Xem J. Ravelo, “Nhà nước pháp quyền, tình trạng của luật”, *Nhà nước pháp quyền*, đã dẫn ở trên, trang 610 và tiếp theo.



Điều đó giá trị không chỉ đối với luật pháp hành chính, mà còn đối với luật tư và luật hình sự.

Liên quan đến luật tư, sự xây dựng các bộ pháp điển dân sự đầu tiên đã tạo ra một đà quyết định cho việc thống nhất đề tài pháp lý, và do vậy cho sự bãi bỏ những sự bất bình đẳng<sup>32</sup>. Chức năng này cũng có thể được thực hiện bởi một công việc pháp điển hóa, công việc này sẽ trả lại sự thống nhất cho hệ thống bị chi phối bởi các luật chuyên ngành, bởi vì các luật này phản ánh lợi ích của các nhóm xã hội và sự trở lại của các quy chế<sup>33</sup>.

Về luật hình sự, một sự phối hợp tốt hơn giữa khuôn phép do các bộ luật tạo ra và các luật chuyên ngành cũng như việc tổ chức lại các luật này sẽ chỉ có thể có lợi khi được thực hiện trên cơ sở bình đẳng và có tính tỷ lệ.



**SOURCE:** Hội thảo quốc tế “*Tổng rà soát văn bản quy phạm pháp luật*”,  
**Nhà Pháp luật Việt Pháp. Hà Nội, ngày 16-17/04/2008** (Bản dịch của Nhà  
Pháp luật Việt – Pháp)

---

<sup>32</sup> Xem G. Tarello, đã dẫn ở trên trang 37.

<sup>33</sup> Xem N. Irti, đã dẫn ở trên.