

VĂN BẢN HÀNH CHÍNH THÔNG DỤNG - NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

TS. LÊ VƯƠNG LONG *

Muốn bảo đảm trật tự xã hội đòi hỏi Nhà nước phải ban hành các văn bản pháp luật để tạo ra cơ sở pháp lý cần thiết cho các hoạt động pháp lý - xã hội. Hệ thống văn bản pháp luật đó đa dạng và do nhiều chủ thể ban hành với giá trị và hiệu lực pháp lý khác nhau. Tuy nhiên, bên cạnh các loại văn bản pháp luật thì hệ thống văn bản nhà nước còn có nhiều loại văn bản mang tính pháp lý khác cùng tồn tại và phát huy giá trị trên thực tế - đó là hệ thống văn bản hành chính thông dụng.

1. Nhận diện về văn bản hành chính thông dụng

Trong khoa học pháp lý nước ta, nhìn chung chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu và hình thành một cách nhìn có tính tổng thể về văn bản hành chính thông dụng. Các sách, báo viết về loại văn bản này không xây dựng khái niệm văn bản hành chính thông dụng một cách đầy đủ mà thường mặc nhiên thừa nhận sự hiện diện của nó với những văn bản có tên gọi cụ thể hay những mô tả đơn giản về chức năng, vai trò trong quản lý nhà nước như: *"Văn bản hành chính thông dụng bao gồm các loại văn bản mang tính thông tin, điều hành nhằm thực thi các văn bản pháp luật hoặc để giải quyết công việc cụ thể, phản ánh tình hình, giao dịch trao đổi, ghi chép công việc... của cơ quan nhà nước nói chung"*.⁽¹⁾ Thực tiễn quản lý xã hội cho thấy việc sử dụng loại văn bản hành chính

thông dụng còn nhiều vấn đề phức tạp và đôi khi khá tùy tiện. Pháp luật cũng thiếu các quy định cụ thể, chi tiết điều chỉnh các vấn đề liên quan tới nhóm văn bản này. Mặc dù vậy, loại văn bản hành chính thông dụng, đúng như tên gọi của nó, hiển nhiên vẫn được sử dụng rất phổ biến và tỏ rõ giá trị thực tế trong đời sống pháp lý nước ta. Để có được sự nhận thức đầy đủ và khoa học về văn bản hành chính thông dụng làm cơ sở cho việc phân loại hệ thống văn bản của nhà nước nói chung có lẽ phải cắt nghĩa tính hành chính và thông dụng của loại văn bản này.

a) *Văn bản hành chính thông dụng là văn bản mang tính quản lý do nhiều loại chủ thể ban hành và sử dụng*

Về mặt ngữ nghĩa, văn bản hành chính thông dụng tức là loại văn bản mang tính phổ thông trong sử dụng hay là loại văn bản được dùng phổ biến. Còn thuật ngữ hành chính ở đây có thể được hiểu với nghĩa là hành chính sự vụ. Theo nhận thức chung thì đó là việc ban hành văn bản nhằm để chỉ đạo hoặc giải quyết một sự vụ trên thực tế. Chính vì lẽ đó, nó thường được các chủ thể ban hành để giải quyết một vụ việc cụ thể theo chức năng của mình. Như vậy, xét về tính chất, chủ thể ban hành và yêu cầu, mục đích của việc ban hành văn bản này có đặc thù là mang tính hành chính với nghĩa là định hướng, yêu cầu các

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

chủ thể có liên quan thực thi hoặc báo cáo, trình... theo thẩm quyền phân cấp và nhiệm vụ. Vấn đề đặt ra ở đây là tính hành chính nhà nước hay là hành chính trong các thiết chế chính trị - xã hội, các đơn vị kinh tế mà thôi. Các cơ quan đảng, đoàn thể, các tổ chức xã hội khác cũng sử dụng các văn bản có tên gọi như công văn, báo cáo, tờ trình, biên bản, công điện, điện... để chỉ đạo công việc chuyên môn của họ và đều có tính hành chính - sự vụ, đương nhiên hoàn toàn không mang (hay không phải) là tính hành chính nhà nước. Như vậy, về chủ thể và mức độ sử dụng loại văn bản này là nó được dùng “*phổ biến rộng rãi trong các cơ quan nhà nước, trong các tổ chức chính trị, kinh tế - xã hội, đơn vị lực lượng vũ trang, các doanh nghiệp*”.⁽²⁾ Cách tiếp cận này ít nhiều đã được phản ánh trong Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư. Mặc dù ở khoản 2 Điều 4 chương II của Nghị định này khi nói về văn bản hành chính lại chủ yếu liệt kê văn bản hành chính thông dụng theo cách tiếp cận trên.

- Văn bản hành chính: Quyết định (cá biệt), chỉ thị (cá biệt), thông báo, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, giấy chứng nhận, giấy uỷ nhiệm, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghị phép, giấy đi đường, giấy biên nhận hồ sơ, phiếu gửi, phiếu chuyển;

- Văn bản chuyên ngành;

- Văn bản của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội.

Tương tự như vậy Điều 1 Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 giữa Bộ nội vụ và Văn phòng

Chính phủ quy định: “*Thông tư này hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính và bản sao văn bản; được áp dụng đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội-nghề nghiệp, tổ chức kinh tế và đơn vị vũ trang nhân dân (gọi chung là cơ quan, tổ chức)*”.

Qua đây có thể nói, sẽ là hợp lí hơn khi tiếp cận văn bản hành chính thông dụng không nên quy định nội dung, kỹ năng soạn thảo các loại văn bản hành chính thông dụng của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội trong cùng một văn bản như Nghị định số 110/2004/NĐ-CP và Thông tư số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP.

b) Với tính cách là loại văn bản của Nhà nước, văn bản hành chính thông dụng không phải chỉ do các chủ thể quản lí hành chính nhà nước ban hành

Bộ máy nhà nước bao gồm nhiều cơ quan có chức năng nhiệm vụ khác nhau. Yêu tố quản lí hành chính về cơ cấu tổ chức, nhân sự, điều hành công vụ... đều được tiến hành ở bất kì loại cơ quan nào. Do đó, bên cạnh hệ thống văn bản mang tính chuyên ngành (chuyên môn) thì các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền sử dụng loại văn bản hành chính thông dụng để điều hành, chỉ đạo, giải quyết sự vụ đối với cấp dưới trên thực tế là phổ biến. Điều đó có thể khẳng định là không phải mọi văn bản hành chính thông dụng đều trực tiếp làm phát sinh quan hệ pháp luật hành chính với tính cách là quan hệ nội dung. Tuy nhiên, phải thừa nhận trong đó các chủ thể (các cơ quan, cá nhân) có thẩm quyền quản lí hành chính nhà nước ở các cấp khác nhau như Chính phủ,

các bộ, uỷ ban nhân dân các cấp sử dụng loại văn bản này phổ biến nhất. Như vậy, mặc dù văn bản hành chính thông dụng không hoàn toàn là sản phẩm của các chủ thể quản lí hành chính nhưng nó chủ yếu được ban hành hay “làm ra” từ loại chủ thể này. Điều đó cũng dễ hiểu bởi quản lí hành chính nhà nước rất đa dạng, phức tạp, mang tính điều hành-chấp hành và gắn liền với sự vụ, không phải và không thể chỉ dùng văn bản quy phạm và văn bản áp dụng pháp luật là đủ cho quá trình quản lí xã hội.

c) Có nên coi văn bản hành chính thông dụng là văn bản pháp luật?

Lâu nay trong lí luận khoa học và thực tiễn pháp lí, văn bản pháp luật được xác định gồm hai loại là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật. Thực tế, một số văn bản có tính pháp lí rất cao nhưng hoàn toàn không được coi là văn bản pháp luật, chẳng hạn các văn bản có tên gọi như hợp đồng, điện, công điện, điện khẩn, công văn, biên bản, tờ trình, báo cáo hành chính v.v.. Điều này đem lại cách hiểu thông dụng ở nước ta đã từ lâu và rất khó thay đổi, đó là: Mọi văn bản pháp luật đều hàm chứa tính pháp lí nhưng không phải mọi văn bản hàm chứa tính pháp lí đều là văn bản pháp luật. Trong khi đó, không ít văn bản hành chính thông dụng cũng có những đặc điểm tương tự văn bản pháp luật như:

- Do các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ban hành;

- Có hiệu lực thực tế hay mang tính bắt buộc.

Như vậy, có những văn bản hành chính thông dụng mang tính bắt buộc. Tính bắt buộc thể hiện ở việc chủ thể có thẩm quyền phải ban

hành văn bản hành chính thông dụng và chủ thể có liên quan phải thực thi văn bản đó.

- Hình thức, thủ tục, tên gọi cũng phù hợp với quy định chung.

- Chứa đựng các nội dung sự vụ cụ thể cần giải quyết.

- Là cơ sở pháp lí làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt đối với một loại quan hệ pháp luật hoặc có liên quan đến quan hệ pháp luật cụ thể nào đó.

Theo chúng tôi, để trả lời cho câu hỏi đặt ra trên đây, điểm mấu chốt là phải cắt nghĩa được nội hàm của khái niệm pháp luật cũng như cấu trúc vật chất của pháp luật gồm những yếu tố nào. Nếu pháp luật vẫn được quan niệm hay hiểu theo nghĩa hẹp đơn thuần chỉ là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung thì hoàn toàn không thể xếp các loại văn bản đó vào văn bản pháp luật được. Quan điểm này lâu nay vẫn hiện diện trong khoa học và thực tiễn pháp lí nước ta. Từ vấn đề này nên chăng cần tiếp cận, nhìn nhận pháp luật với tính cách là một hiện tượng có cấu trúc vật chất lớn hơn, đa dạng hơn gồm: Các quy phạm pháp luật, nguyên tắc pháp luật, khung pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật, văn bản cá biệt có tính pháp lí, chính sách pháp luật, cách ứng xử pháp lí trong áp dụng tương tự pháp luật v.v. Thực tiễn và kinh nghiệm pháp lí hàng ngàn năm của các quốc gia theo hệ thống pháp luật Common law và Civil law cũng đã mở rộng nguồn pháp luật bằng chính cách tiếp cận này. Chẳng hạn, nếu như ở Pháp có “luật lương tâm” thì ở Anh lại có “luật hợp lí”. Có thể hiểu “luật” ở đây chính là cách giải quyết đối với các sự vụ xảy ra trên thực tế mà các

nhà áp dụng pháp luật đưa ra khi không có một loại nguồn nào điều chỉnh (tạm hiểu luật như là cách áp dụng pháp luật tương tự ở nước ta). Chính vì lẽ đó, từ vai trò và giá trị pháp lí của loại văn bản hành chính thông dụng liệu có hợp lí hơn nếu xếp nó vào nhóm văn bản pháp luật? Thiết nghĩ, đây không đơn thuần là vấn đề nhận thức mà còn có tác dụng là kiểm soát được loại văn bản này, giải quyết được các vấn đề pháp lí phát sinh trong điều chỉnh thực tế của chính nó.

2. Có thể kiểm soát việc ban hành văn bản hành chính thông dụng trong đời sống pháp lí được không?

Đây thật sự là một việc khó khăn. Do chưa có nhận thức thống nhất về mặt khái niệm nên việc thống kê tên các loại văn bản hành chính thông dụng cũng như sự kiểm soát hữu hiệu về đời sống hiện thực của nó là vấn đề phức tạp. Số lượng văn bản hành chính thông dụng được ban hành rất lớn. Thủ tục, hình thức, giá trị, thẩm quyền ban hành từng loại văn bản hành chính thông dụng có sự khác nhau đáng kể. Có loại ban hành theo định kì (ví dụ: Báo cáo), có loại bắt buộc phải có theo quy định gắn liền với quan hệ pháp luật cụ thể (như biên bản). Tuy nhiên, cũng có những loại văn bản được ban hành không định kì, bất chợt nếu không có sự kiểm soát rất dễ bị sử dụng sai với mục đích như công văn đề nghị, giấy uỷ thác, tờ trình, biên nhận, hợp đồng uỷ thác v.v. Các vụ án tham nhũng được đưa ra xét xử gần đây đã cho thấy không ít kẻ có chức quyền lạm dụng loại văn bản này cộng với hình thức can thiệp khác làm biến dạng các quan hệ pháp luật cụ thể, gây ra hậu quả pháp lí - xã hội vô cùng lớn.

Trong lúc đó, việc xác định trách nhiệm lại thường bị họ chối đẩy (chẳng hạn, trong vụ án Lã Thị Kim Oanh; vụ án cấp quota xuất khẩu hàng dệt may ở Bộ thương mại; vụ án can thiệp đấu thầu ở PMU18 thuộc Bộ giao thông vận tải v.v.). Nhìn chung, thực trạng ban hành văn bản hành chính thông dụng ở nước ta còn tùy tiện. Thực trạng này cần được nhận diện theo loại chủ thể:

- Đối với cơ quan nhà nước, cá nhân, nhìn chung, có hai khuynh hướng xảy ra khi ban hành văn bản hành chính thông dụng. *Một là*, ban hành văn bản do các nguyên nhân như: Sự non kém về chuyên môn, nghiệp vụ hoặc vì động cơ không lành mạnh. *Hai là*, có thể do sợ không hoàn thành nhiệm vụ trong quản lí theo thẩm quyền nên cố tình ban hành nhiều văn bản gây khó khăn cho các đối tượng có liên quan trong thực thi và đây thực sự là một trở ngại cho quá trình cải cách hành chính. Chẳng hạn, thực trạng các bộ, ngành liên tục đưa ra những loại giấy tờ trong quản lí chuyên môn của mình là một minh chứng cho khuynh hướng này ở nước ta hiện nay.

- Đối với các cá nhân công dân, nhìn chung ở loại chủ thể này còn nhiều lúng túng trong việc soạn thảo một văn bản thông dụng mang tính hành chính. Trong nhiều trường hợp người dân do không rõ quy trình, thủ tục và cách thức trình bày một loại văn bản có liên quan đến các quan hệ pháp luật đã làm chậm hoặc mất cơ hội hưởng quyền, hoặc phải gánh thêm một loại nghĩa vụ. Tình trạng này thường thấy ở các cá nhân khi tham gia các quan hệ pháp luật cụ thể, chẳng hạn, thực hiện quản lí kinh tế trong các doanh nghiệp tư nhân, công ti trách nhiệm hữu hạn v.v..

3. Một số giải pháp nhằm bảo đảm tính pháp chế của loại văn bản hành chính thông dụng trong đời sống pháp lý nước ta hiện nay

Rõ ràng từ thực trạng ban hành, sử dụng và hiệu lực cũng như giá trị pháp lý của loại văn bản hành chính thông dụng ở nước ta đã, đang đặt ra vấn đề bức xúc là làm thế nào để có thể kiểm soát được hệ thống văn bản này. Theo chúng tôi, cần hình thành cơ chế pháp lý - xã hội với những giải pháp tổng quan sau:

Thứ nhất, về phương diện khoa học cần thống nhất nhận thức về khái niệm, đặc điểm và phân loại văn bản hành chính thông dụng nhằm làm cơ sở cho quá trình sử dụng nó trong thực tế có hiệu quả.

Thứ hai, sớm ban hành các quy định pháp luật cần thiết xác định rõ thẩm quyền, hình thức, tính chất, giá trị pháp lý cũng như hiệu lực của các loại văn bản hành chính thông dụng góp phần hạn chế được sự tùy tiện trong việc sử dụng loại văn bản này trong thực thi quyền lực nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Trong đó cần lưu tâm tới những loại văn bản có vai trò lớn đối với việc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể như biên bản, báo cáo, giải trình, tờ trình, công văn v.v..

Mặc dù hiện nay đã có một số quy định pháp luật liên quan đến văn bản hành chính thông dụng (như Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư và Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 giữa Bộ nội vụ và Văn phòng Chính phủ) nhưng chủ yếu các văn bản này lại giành cho công tác văn thư, lưu trữ và đặc biệt còn lẫn lộn giữa văn bản của Nhà nước với văn bản của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế và

đơn vị vũ trang nhân dân. Chính vì vậy việc sửa đổi hai văn bản quy phạm pháp luật này hoặc ban hành văn bản mới nhằm tách bỏ loại văn bản có tính hành chính thông dụng của các tổ chức xã hội là hết sức cần thiết.

Thứ ba, cần đưa nội dung kỹ năng soạn thảo văn bản hành chính thông dụng vào chương trình giảng dạy trong các trường đại học nói chung phù hợp với quy trình đào tạo và đặc thù của từng trường. Đặc biệt đối với các cơ sở đào tạo luật cần coi văn bản hành chính thông dụng như là một chuyên đề bắt buộc trong nghiên cứu, giảng dạy và là đề tài thực tế cho sinh viên thực tập cuối khoá.

Thứ tư, cần thường xuyên tiến hành một cách đa dạng và phù hợp các hình thức tuyên truyền, hướng dẫn cho người dân những hiểu biết cần thiết, tối thiểu về một số loại văn bản như báo cáo, biên bản, hợp đồng, tờ giải trình (khác với tờ trình)... để họ có thể viết, hiểu được những đặc điểm giá trị pháp lý của nó trong các giao dịch có tính pháp lý, các quan hệ pháp luật cụ thể.

Thứ năm, tiếp tục đẩy mạnh quá trình cải cách hành chính nhằm đơn giản hoá hơn nữa các thủ tục hành chính, tránh ban hành quá nhiều văn bản hành chính thông dụng một cách không cần thiết. Đặt nội dung rà soát văn bản hành chính thông dụng trong tổng thể quá trình rà soát văn bản pháp luật nói chung. Mặt khác, cần xử lý nghiêm khắc đối với những chủ thể ban hành những văn bản hành chính thông dụng không đúng yêu cầu, gây hậu quả xấu đối với Nhà nước và xã hội./.

(1).Xem: Tạ Hữu Ánh, "Soạn thảo, ban hành và quản lý văn bản quản lý nhà nước", Nxb. Chính trị quốc gia, H 1999, tr.18.

(2). Sđd. tr. 24.