

VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN THẾ QUYÊN *

1. Một số quan niệm phổ biến về văn bản quản lý hành chính nhà nước

Thuật ngữ văn bản hiện nay đang được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Dưới góc độ ngôn ngữ học, có khái niệm khai thác yếu tố hình thức, coi văn bản là "giấy ghi nội dung một sự kiện";⁽¹⁾ có khái niệm khai thác yếu tố chức năng, mục đích, coi văn bản là "phương tiện ghi lại và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ (hay ký hiệu) nhất định";⁽²⁾ có khái niệm khai thác yếu tố nội dung, coi văn bản là "chuỗi ký hiệu ngôn ngữ hay nói chung những ký hiệu thuộc hệ thống nào đó, làm thành một chỉnh thể, mang một nội dung, ý nghĩa trọn vẹn";⁽³⁾ cũng có khái niệm tiếp cận từ tất cả những góc độ cần thiết: hình thức, nội dung, mục đích, coi văn bản là một chỉnh thể được xác lập bằng ngôn ngữ viết, có nội dung là những thông tin cần biểu đạt, có hướng đích và mục tiêu nhất định.⁽⁴⁾

Mặc dù có những nét khác biệt nhất định, phản ánh đặc điểm riêng biệt của mỗi ngành khoa học nhưng các khái niệm đó đều có xuất phát điểm là một số tiêu chí, như: Ngôn ngữ được sử dụng, nội dung được xác lập, chủ thể ban hành, thể loại văn bản. Trong khoa học pháp lý hiện nay, cách hiểu về văn bản là tương đối thống nhất, coi văn bản là một chỉnh thể được cấu tạo theo những quy tắc nhất định, gồm

những đơn vị ngôn ngữ liên kết với nhau nhằm chuyển tải một thông tin trọn vẹn nào đó, đáp ứng mục đích giao tiếp.⁽⁵⁾ Trên cơ sở đó, từ văn bản được sử dụng trong những cấu trúc ghép của ngôn ngữ để hình thành nên khá nhiều thuật ngữ liên quan tới văn bản, như: văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, văn bản hành chính thông dụng, văn bản quản lý nhà nước, văn bản quản lý hành chính nhà nước...

Tuy nhiên, chỉ nói riêng về văn bản quản lý hành chính nhà nước đã có những quan niệm không hoàn toàn giống nhau về một số nội dung, điển hình là quan điểm coi văn bản quản lý hành chính nhà nước là một chỉnh thể, được xác lập theo hình thức do pháp luật quy định, gồm những đơn vị ngôn ngữ liên kết với nhau, do các chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành để điều chỉnh, tác động vào hành vi, trao đổi thông tin, ghi nhận các sự kiện pháp lý nhằm đạt mục đích quản lý⁽⁶⁾ (quan điểm thứ nhất), bao gồm nhiều loại khác nhau về tính chất, như: văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, công văn hành chính, báo cáo, biên bản...

Bên cạnh đó cũng có quan điểm khác

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

khá phổ biến, coi văn bản quản lý hành chính nhà nước là một chỉnh thể được xác lập theo hình thức do pháp luật quy định, do các chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành để đặt ra các mệnh lệnh pháp luật có hiệu lực bắt buộc thi hành với các cá nhân, tổ chức có liên quan nhằm đạt mục đích quản lý⁽⁷⁾ (quan điểm thứ hai), chỉ bao gồm văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật.

Cả hai quan điểm này đều thống nhất ở một số đặc điểm của văn bản quản lý hành chính nhà nước là văn bản do các chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành, theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, tuy nhiên giữa chúng có điểm khác biệt cơ bản khi xác định đặc điểm về nội dung của văn bản quản lý hành chính nhà nước. Trong quan điểm thứ nhất, nội dung văn bản quản lý hành chính nhà nước là ý chí nhà nước mà đại diện là chủ thể ban hành văn bản được thể hiện nhằm ba mục đích tác động khác nhau: bắt buộc thi hành với đối tượng quản lý; chỉ dẫn đối tượng quản lý, tạo nhận thức thống nhất để thi hành điều bắt buộc; ghi nhận các sự kiện pháp lý tạo cơ sở cho việc ban hành văn bản pháp luật hoặc cho việc theo dõi hoạt động của các đối tượng quản lý có liên quan, còn trong quan điểm thứ hai, nội dung văn bản quản lý hành chính nhà nước chỉ là ý chí nhà nước mà đại diện là chủ thể ban hành văn bản có giá trị bắt buộc thi hành với đối tượng quản lý. Như vậy, văn bản quản lý hành chính nhà nước theo quan điểm thứ hai có nội dung hẹp hơn

(chỉ là văn bản pháp luật), là một bộ phận cấu thành quan điểm thứ nhất.

Nếu xuất phát từ lý luận và thực tiễn quản lý hành chính nhà nước thì có thể khẳng định: Nhà quản lý muốn đạt mục đích đã đặt ra thì phải sử dụng nhiều hướng tác động khác nhau thích ứng với từng trường hợp cụ thể mà không thể rập khuôn, máy móc và khi đó văn bản quản lý hành chính nhà nước không chỉ được sử dụng để bắt buộc đối tượng liên quan thi hành ý chí của nhà quản lý mà còn có thể để tác động bằng cách chỉ dẫn hoặc trao quyền tự lựa chọn hành vi xử sự cho đối tượng quản lý. Như vậy, nếu theo quan điểm thứ hai thì nghĩa của văn bản quản lý hành chính nhà nước quá hẹp, có thể tạo ra sự phiến diện trong việc đánh giá về hoạt động quản lý hành chính nhà nước, coi quản lý hành chính nhà nước chỉ là hoạt động áp đặt ý chí, xem nhẹ những hướng tác động khác như chỉ dẫn, trao quyền cho đối tượng quản lý hành chính nhà nước đồng thời cũng dẫn tới sự lúng túng, thậm chí bế tắc khi xem xét vai trò của công văn trong quản lý hành chính nhà nước. Nhưng nếu theo quan điểm thứ nhất thì nội dung của văn bản quản lý hành chính nhà nước lại quá rộng, bao hàm cả những văn bản không có mục đích tác động vào đối tượng quản lý hành chính nhà nước (văn bản ghi nhận sự kiện pháp lý).

Xuất phát từ những phân tích trên, từ đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước, văn bản quản lý hành chính nhà nước nên hiểu theo hướng dung hòa cả hai quan

điểm nói trên: Xem xét văn bản quản lý hành chính nhà nước là phương tiện cơ bản để chủ thể quản lý tác động lên đối tượng quản lý hành chính nhà nước nhằm mục đích quản lý, do đó bao gồm mọi loại văn bản có vai trò giúp người ban hành tác động lên người tiếp nhận (văn bản chủ đạo, văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, văn bản điều hành và văn bản hành chính) và không bao hàm những văn bản thiếu vai trò đó (văn bản ghi nhận sự kiện pháp lý).

2. Đặc điểm của văn bản quản lý hành chính nhà nước

Thứ nhất, văn bản quản lý hành chính nhà nước là sự thể hiện bằng ngôn ngữ viết của quyết định quản lý hành chính, trên những chất liệu nhất định mà hiện nay chủ yếu là giấy viết.

Trong quá trình thực hiện chức năng hành pháp, các chủ thể có thẩm quyền phải đưa ra các quyết định quản lý hành chính, thể hiện ý chí của mình để giải quyết những công việc phát sinh. Quyết định quản lý hành chính thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, như: Hoạt động tổ chức trực tiếp, ban hành văn bản, các tác nghiệp kỹ thuật... trong đó ban hành văn bản là hình thức đặc biệt quan trọng vì văn bản là phương tiện pháp lý chủ yếu, không thể thiếu để chuyển tải ý chí của nhà quản lý tới các đối tượng quản lý. Tuy nhiên, khi khoa học kỹ thuật phát triển, các thành tựu được ứng dụng vào công nghệ quản lý thì phương tiện chuyển tải ý chí của nhà quản lý có thể phong phú hơn (việc sử

dụng mạng tin học, kỹ thuật fax...) nhưng trong những trường hợp quan trọng thì ý chí đó luôn phải được thể hiện thành văn bản, được lưu giữ làm chứng cứ để khai thác về sau, phục vụ cho những hoạt động có liên quan, đặc biệt là theo dõi hoạt động của cơ quan đã ban hành ra nó.

Thứ hai, văn bản quản lý hành chính nhà nước được ban hành bởi những chủ thể thực hiện quyền hành pháp.

Có rất nhiều chủ thể khác nhau mang quyền lực nhà nước để ban hành văn bản và nếu căn cứ vào quyền năng của chủ thể có thể chia thành ba nhóm: chủ thể lập pháp, hành pháp và tư pháp. Văn bản được ban hành bởi các chủ thể này là văn bản quản lý nhà nước, trong đó văn bản quản lý hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành. Các chủ thể ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước là những chủ thể có quyền năng hành pháp và khá đa dạng như cơ quan hành chính nhà nước và công chức lãnh đạo của những cơ quan này; người đứng đầu các cơ quan nhà nước; thẩm phán chủ tọa phiên tòa; tổ chức xã hội hoặc cá nhân được ủy quyền quản lý hành chính đối với một số việc cụ thể (công đoàn, người chỉ huy tàu biển khi tàu đã rời bến cảng...). Mỗi chủ thể này có thẩm quyền được giới hạn trong khuôn khổ nhất định nên phạm vi hoạt động là rất khác nhau nhưng hoạt động của chúng đều mang tính quyền lực nhà nước, có mục đích giải quyết những công việc phát sinh trong hoạt động hành pháp.

Thứ ba, nội dung văn bản quản lý hành

chính nhà nước là ý chí nhà nước được thể hiện để tác động vào đối tượng quản lý có liên quan.

Là ý chí nhà nước nên nội dung văn bản được chủ thể có thẩm quyền xác lập một cách đơn phương để tác động lên các đối tượng quản lý có liên quan. Trên cơ sở pháp luật hiện hành và nhận thức chủ quan của mình về những yếu tố khách quan của đời sống xã hội, các chủ thể ban hành văn bản hoàn toàn có quyền quyết định việc thể hiện ý chí của mình dưới những dạng khác nhau. Điều đó có nghĩa là nội dung văn bản quản lý hành chính nhà nước vừa có tính chủ quan vừa có tính khách quan; tính chủ quan thể hiện ở việc chủ thể ban hành văn bản có quyền ấn định nội dung văn bản trên những cơ sở nhất định, hướng tới việc thực hiện nhiệm vụ, mục đích quản lý, chủ thể ban hành tự lựa chọn những vấn đề cần xác lập, những đối tượng cần quản lý và hướng tác động lên từng đối tượng về từng vấn đề, từ đó hình thành nên nội dung văn bản; tính khách quan thể hiện trong việc chủ thể ban hành văn bản phải xuất phát từ nhu cầu và điều kiện xã hội, trên cơ sở nhận thức chủ quan của mình đánh giá, phán đoán về mọi vấn đề có trong thực tiễn, liên quan đến chủ đề văn bản để hình thành nội dung của nó mà không được tùy tiện, duy ý chí.

Mặc dù được hình thành một cách đơn phương nhưng nội dung văn bản luôn có giá trị tác động tới các đối tượng có liên quan, không lệ thuộc vào ý chí chủ quan

của các đối tượng đó và cũng không lệ thuộc vào nội dung của văn bản. Sự tác động đó thể hiện rõ nét trong các văn bản pháp luật (có nội dung bắt buộc thi hành) và ngay cả trong trường hợp văn bản quản lý hành chính nhà nước có nội dung là các thông tin chỉ dẫn (công văn) thì chúng cũng tác động tới cấp dưới, giúp chủ thể quản lý đạt được mục đích đã đặt ra.

Để sự tác động đó có hiệu quả thì việc bảo đảm thi hành nội dung văn bản bằng sức mạnh nhà nước là vấn đề rất quan trọng. Nhà nước sử dụng nhiều sức mạnh khác nhau, như: Sức mạnh về kinh tế, về tổ chức, tuyên truyền, giáo dục và đặc biệt là sức mạnh cưỡng chế bằng bạo lực. Việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng ý chí nhà nước trong các văn bản, có thể làm phát sinh trách nhiệm pháp lý của người vi phạm.

Thứ tư, văn bản quản lý hành chính nhà nước rất đa dạng về nội dung và hình thức.

Nội dung văn bản quản lý hành chính nhà nước có thể được chia thành 5 nhóm: chính sách pháp luật; quy phạm pháp luật; mệnh lệnh cá biệt thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lý; mệnh lệnh điều hành bộ máy trực thuộc và thông tin chỉ dẫn (tương ứng với 5 loại văn bản: Văn bản chủ đạo, văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, văn bản điều hành và văn bản hành chính), mỗi nhóm được ban hành với những mục đích quản lý khác nhau.

Với nội dung là các chính sách pháp

luật, văn bản quản lý hành chính nhà nước được ban hành để xác lập các chủ trương, đường lối nhằm định hướng chiến lược cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong từng giai đoạn, tạo căn cứ pháp lý cho hoạt động xây dựng và áp dụng pháp luật của bộ máy hành chính nhà nước. Những văn bản này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xác định trọng tâm, trọng điểm cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nhờ đó góp phần tác động tích cực vào việc nâng cao hiệu lực của quản lý hành chính nhà nước.

Với nội dung là các quy phạm pháp luật, văn bản quản lý hành chính nhà nước được ban hành trong nhiều trường hợp khác nhau để đặt ra quy định về quản lý hành chính nhà nước trong những lĩnh vực hay các ngành khác nhau nhằm chi tiết hóa, cụ thể hóa nội dung những đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết của các cơ quan dân cử hoặc trực tiếp thể chế hóa đường lối của Đảng thành những quy phạm pháp luật; để xác lập các nội quy, quy chế thực hiện trong nội bộ các cơ quan nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước.

Với nội dung là mệnh lệnh cá biệt thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lý, văn bản quản lý hành chính nhà nước được ban hành để trực tiếp thực hiện các quyền, nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức, cung cấp dịch vụ công, tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, cưỡng chế

hành chính...

Với nội dung là các mệnh lệnh điều hành bộ máy trực thuộc, văn bản quản lý hành chính nhà nước được ban hành để cơ quan có thẩm quyền điều hành đối với cấp dưới thuộc quyền quản lý của mình trong những hoạt động cụ thể, như phòng chống lụt bão, phòng cháy chữa cháy, về công tác tổ chức nội bộ của bộ máy hành chính...

Với nội dung là các thông tin chỉ dẫn, văn bản quản lý hành chính nhà nước được sử dụng để chủ thể quản lý đôn đốc, nhắc nhở đối tượng quản lý thực hiện quyền và nghĩa vụ nhất định (công văn); truyền đạt ý kiến miệng (ngôn ngữ nói) của cấp có thẩm quyền về những vấn đề nhất định như kết luận của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết khiếu nại của một công dân (thông báo); truyền đạt nội dung chủ yếu của một văn bản pháp luật để giải quyết những vấn đề cấp bách như phòng chống lụt bão, hòa hoãn (công điện).

Về hình thức, văn bản quản lý hành chính nhà nước có rất nhiều thể loại khác nhau, gồm: Nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư, lệnh, kiến nghị, yêu cầu, văn bản pháp quy phụ, công văn, thông báo, công điện. Thể loại văn bản là tiêu chí để phân biệt văn bản quản lý hành chính nhà nước này với văn bản quản lý hành chính nhà nước khác, vì vậy việc tạo ra sự khác biệt về thể loại văn bản cho các chủ thể trong quản lý hành chính nhà nước là giải pháp tích cực, tạo điều kiện cho việc phân biệt hoạt động của các chủ thể khác

nhau, xác định thứ bậc hiệu lực của từng văn bản trong hệ thống văn bản quản lý hành chính nhà nước, lựa chọn những văn bản khác nhau để bảo đảm sự phù hợp giữa vai trò của mỗi loại văn bản với đặc thù của từng loại công việc phát sinh.

Mỗi loại văn bản này được ban hành bởi những chủ thể khác nhau, trong những trường hợp xác định và để đạt những mục đích quản lý khác nhau nhưng đều có những nét tương tự nhau về cơ cấu. Cơ cấu văn bản quản lý hành chính nhà nước là cách thức trình bày văn bản theo một kiểu dáng nhất định, có tác dụng giúp cho việc xác lập nội dung của văn bản được tiện lợi; góp phần tạo nên tính logic cho nội dung văn bản; đảm bảo tính chính thể, tạo sự liên kết chặt chẽ giữa hình thức với nội dung văn bản; tạo ra sự thống nhất về hình thức văn bản cho hệ thống cơ quan nhà nước nói chung cho mỗi chủ thể quản lý hành chính nhà nước nói riêng làm tiền đề cho việc xây dựng và sử dụng mẫu văn bản và nếu xác định cơ cấu hợp lý thì sẽ tạo tính mỹ quan cần thiết cho văn bản, đảm bảo sự trang nghiêm của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Thứ năm, mỗi thể loại văn bản quản lý hành chính nhà nước đều được xác lập theo một thủ tục nhất định và mỗi thủ tục đó có thể có những nét riêng biệt, lệ thuộc vào nội dung của từng nhóm văn bản nhưng nhìn chung đều bao gồm những hoạt động mang tính chuyên môn có vai trò trợ giúp cho chủ thể xác lập văn bản; tạo cơ chế phối hợp, kiểm tra, giám sát của những chủ thể có thẩm quyền đối với hoạt động xác

lập văn bản nhằm tránh sự tùy tiện, vô trách nhiệm của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Do đa dạng về nội dung, mục đích và chủ thể ban hành nên thủ tục ban hành các văn bản quản lý hành chính nhà nước cũng rất phong phú, được quy định trong nhiều văn bản pháp luật để áp dụng cho từng nhóm thể loại văn bản khác nhau như Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính...

Từ những phân tích trên, có thể định nghĩa về văn bản quản lý hành chính nhà nước như sau:

Văn bản quản lý hành chính nhà nước là hình thức pháp lý đặc thù của quyết định quản lý hành chính, được thể hiện dưới dạng ngôn ngữ viết, do chủ thể quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định nhằm thực thi pháp luật, quản lý, điều hành và giải quyết những công việc cụ thể phát sinh trong đời sống xã hội./.

(1).Xem: Nguyễn Lân, "Từ điển từ và ngữ Hán Việt", Nxb. Từ điển Bách khoa, H. 2002, tr. 823.

(2).Xem: Lưu Kiếm Thanh, "Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý nhà nước", Nxb. Thống kê 1999, tr. 13.

(3).Xem: "Viện ngôn ngữ học", Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1996, tr. 1062.

(4).Xem: Hoàng Lộc (dịch), "Văn bản với tư cách đối tượng nghiên cứu ngôn ngữ học", Nxb. Khoa học xã hội 1987, tr. 38.

(5), (6).Xem: Giáo trình "Kỹ thuật xây dựng văn bản", Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân 2002, tr. 8, 10 - 16.

(7).Xem: Tập bài giảng "Luật hành chính Việt Nam" Đại học Pháp Lý Hà Nội 1996, tr.93 - 97.