

Câu 1: Hãy trình bày khái niệm về VBQLHCNN và mô tả những thuộc tính cơ bản của chúng nhằm phân biệt chúng với những loại VBQL khác?

Trả lời:

* Khái niệm: VBQLHCNN là một hệ thống những văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội của cơ quan hành chính NN và sự tham gia vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các tổ chức chính trị - xã hội mà bản chất của nó là chứa đựng ý chí chung hoặc những thông tin mang tính hành chính nhà nước được ban hành trong việc thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước.

* Những thuộc tính cơ bản của VBQLHCNN: (Chức năng là thuộc tính vốn có của sự vật, hiện tượng).

1. Chức năng thông tin:

- Văn bản được sản sinh ra trước hết do nhu cầu giao tiếp, như vậy chức năng thông tin có ở tất cả các loại văn bản. Đây là chức năng được nói đến đầu tiên, trước nhất và cũng là chức năng quan trọng nhất, bởi vì thông qua các chức năng này các chức năng khác mới được thể hiện.

- VBQLHCNN cũng có chức năng thông tin, tuy nhiên thông tin chứa trong VBQLHCNN khác với mọi dạng thông tin khác. Nó là thông tin mang tính chính thống, bền vững và độ chính xác cao, nó hướng mọi người đến hoạt động do nhà nước đặt ra.

- Để văn bản có chức năng thông tin và làm tốt chức năng thông tin, trước khi ban hành văn bản phải thu thập thông tin một cách nghiêm túc, trau chuốt ngôn ngữ để diễn đạt làm cho các thông báo trở thành tin.

- Thông tin chứa đựng trong văn bản biểu hiện dưới dạng thông tin quá khứ, hiện tại, dự báo.

⇒ Để làm tốt chức năng thông tin thì phải trau dồi kỹ năng soạn thảo văn bản và diễn đạt ngôn ngữ; thông tin chứa đựng trong văn bản phải thoả mãn yêu cầu đầy đủ, chính xác, kịp thời.

2. Chức năng pháp lý:

- Chức năng này chỉ có ở văn bản quản lý nhà nước, điều đó phản ánh nội dung văn bản quản lý nhà nước (đặc biệt là văn bản QPPL), nó chứa đựng các qui phạm, các qui định, các tiêu chuẩn, các chế độ chính sách. Tất cả những điều ấy là cơ sở cho các cơ quan nhà nước, CBCC thực thi công vụ.

- Chức năng pháp lý của văn bản nó cho phép trong trật tự pháp lý của nó thì công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, đồng thời nêu các quyền và nghĩa vụ của công dân. Mặc khác, chức năng này làm cơ sở để tổ chức bộ máy nhà nước, để xây dựng biên chế, qui định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan trong bộ máy.

- Có thể hiểu một cách ngắn gọn chức năng pháp lý của văn bản là:

+ Nó làm căn cứ cho các hoạt động quản lý, đồng thời là sợi dây ràng buộc trách nhiệm của cơ quan nhà nước về những vấn đề xã hội mà cơ quan nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý lĩnh vực ấy.

+ Nó là cơ sở pháp lý để công dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

⇒ Văn bản quản lý nhà nước (đặc biệt là văn bản QPPL) là hình thức pháp luật của quản lý (luật là hình thức, quy phạm là nội dung).

3. Chức năng quản lý:

- Đây là chức năng có ở những văn bản được sản sinh trong môi trường quản lý. Chức năng quản lý của văn bản thể hiện ở việc chúng tham gia vào tất cả các giai đoạn của quá trình quản lý.

- Quản lý là một quá trình bao gồm nhiều khâu từ hoạch định, xây dựng tổ chức, xây dựng biên chế, ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định, kiểm tra đánh giá. Trong tất cả các khâu nói trên, khâu nào cũng cần có sự tham gia của văn bản; trong hoạt động quản lý xã hội hiện đại thì mọi quyết định quản lý đều phải thể hiện bằng văn bản. Như vậy văn bản là một công cụ đầy hiệu lực trong một quá trình quản lý.

⇒ Để văn bản thực hiện tốt chức năng quản lý thì quá trình soạn thảo văn bản phải nghiêm túc, văn bản phải đầy đủ yêu cầu về thể thức và phải được ban hành kịp thời.

4. Chức năng văn hoá - xã hội:

- Văn hoá là tổng thể giá trị vật chất và tinh thần do con người sáng tạo ra trong quá trình lao động cải tạo thế giới và văn bản cũng là một sản phẩm của quá trình lao động quản lý, nó được dùng làm một phương tiện để ghi chép lại những kinh nghiệm quản lý, kinh nghiệm lao động sản xuất từ thế hệ này sang thế hệ khác. Với ý nghĩa ấy, văn bản luôn có chức năng văn hoá.

- Khi có chức năng văn hoá thì liền sau đó văn bản làm chức năng văn hoá, điều đó bắt buộc mọi người sử dụng văn bản phải làm cho văn bản có tính văn hoá.

⇒ Lao động soạn thảo văn bản càng nghiêm túc bao nhiêu thì tính văn hoá của văn bản càng nhiều bấy nhiêu.

5. Các chức năng khác: Bên cạnh những chức năng cơ bản nói trên, trong đời sống xã hội, văn bản còn thể hiện các chức năng khác như chức năng giao tiếp, thống kê, sử liệu...

- Với chức năng giao tiếp, hoạt động sản sinh văn bản phục vụ giao tiếp giữa NN ta với NN khác, giữa cơ quan với cơ quan... Thông qua chức năng này, mqh giữa con người với con người, CQ với CQ, NN này với NN khác được thắt chặt hơn và ngược lại.

- Với chức năng thống kê văn bản sẽ là công cụ để nói lên tiếng nói của những con số, những sự kiện, những vấn đề và khi ở trong văn bản thì những con số, những sự kiện, những vấn đề trở nên biết nói.

- Với chức năng sử liệu, văn bản là một công cụ dùng để ghi lại lịch sử của một dân tộc, quốc gia, một thời đại, cơ quan, tổ chức. Có thể nói văn bản là một công cụ khách quan để n/c về quá trình lịch sử phát triển của một tổ chức, một quốc gia.

Câu 2: Hãy phân tích và nêu rõ mối tương quan giữa các chức năng cơ bản của văn bản quản lý nhà nước. Tính pháp lý của văn bản quản lý nhà nước được hiểu như thế nào và liên quan đến hiệu lực của chúng ra sao?

Trả lời

** Mối tương quan giữa các chức năng cơ bản của văn bản quản lý nhà nước:*

Văn bản là phương tiện ghi thông tin và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ (hay ký hiệu) nhất định.

Văn bản quản lý nhà nước có thể được hiểu đó là một hệ thống những văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội của Nhà nước và sự tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước của các tổ chức chính trị - xã hội và bản chất của nó là chứa đựng ý chí chung hoặc những thông tin mang tính nhà nước ban hành trong thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Văn bản quản lý nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hóa) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng nhiều biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

Có thể thấy văn bản quản lý nhà nước là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào quá trình quản lý nhà nước. Xây dựng các văn bản quản lý nhà nước, do đó cần được xem là một bộ phận hữu cơ của hoạt động quản lý nhà nước và là một trong những biểu hiện quan trọng của hoạt động này. Các văn bản quản lý nhà nước luôn luôn có tính pháp lý chung. Tuy nhiên biểu hiện của tính chất pháp lý của văn bản không giống nhau. Có những văn bản mang tính thông tin quản lý thông thường, trong khi đó những văn bản lại mang tính cưỡng chế thực hiện.

Văn bản quản lý nhà nước có nhiều chức năng khác nhau, nhưng giữa các chức năng cơ bản của chúng lại có mối tương quan với nhau, cụ thể là nếu không có chức năng này thì chức năng kia cũng không được thực hiện tốt và ngược lại, thậm chí không có chức năng này thì chức năng kia không thực hiện được. Mọi chức năng của văn bản được thực hiện trong một chỉnh thể thống nhất của việc quản lý nhà nước nói riêng và điều chỉnh các quan hệ xã hội nói chung. Qua phân tích các chức năng cơ bản dưới đây của văn bản quản lý nhà nước chúng ta sẽ thấy rõ mối tương quan giữa chúng.

** Chức năng thông tin:*

- Văn bản được sản sinh ra phục vụ trước hết cho nhu cầu giao tiếp, như vậy chức năng thông tin có ở tất cả các loại hình văn bản. Đây là chức năng được nói đến đầu tiên và trước hết và khẳng định nó là chức năng quan trọng nhất. Bởi vì thông qua các chức năng này thì các chức năng khác mới được thể hiện.

- Đặc biệt trong văn bản quản lý hành chính nhà nước cũng có chức năng thông tin, tuy nhiên thông tin trong quản lý nhà nước khác với thông tin khác. Nó là thông tin mang tính chính thống, mang tính bền vững và độ chính xác cao, nó hướng mọi người đến hoạt động do nhà nước đặt ra.

Có thể thấy, hoạt động thông tin trong quản lý nhà nước là một quá trình, hình thức qua lại giữa chủ thể (người quản lý) và khách thể (người bị quản lý), diễn ra liên tục nhằm trao đổi và cân bằng nhận thức của các chủ thể đó đối với thực tiễn khách quan và sự vận động của xã hội, cũng như tạo lập một cách tiếp nhận tương đồng giữa quản lý và bị quản lý đối với mối tương quan và sự tương tác giữa văn bản với thực tiễn cuộc sống nhằm thực hiện các quyết định quản lý hành chính nhà nước có hiệu quả ngày càng cao. Về bản chất, quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội, thông qua việc thực hiện một chuỗi những quyết định kế tiếp nhau trên cơ sở các thông tin phản ánh trạng thái của các hoạt động sản xuất xã hội. Như vậy, không thể thực hiện quản lý nhà nước một cách có hiệu quả, khi không có các mệnh lệnh quản lý được xây dựng và ban hành trên cơ sở tiến hành việc thu thập, xử lý và truyền thông tin.

* Chức năng quản lý:

Là công cụ tổ chức các hoạt động quản lý nhà nước, văn bản giúp cho các cơ quan và nhà lãnh đạo điều hành các hoạt động của bộ máy nhà nước trong nhiều phạm vi không gian và thời gian. Chính điều đó cho thấy văn bản có chức năng quản lý. Chính chức năng này tạo nên vai trò đặc biệt quan trọng của văn bản quản lý nhà nước trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước.

Với chức năng thông tin và thực hiện chức năng quản lý, văn bản trở thành một trong những cơ sở đảm bảo cung cấp cho hoạt động quản lý những thông tin cần thiết, giúp cho các nhà lãnh đạo nghiên cứu và ban hành các quyết định quản lý chính xác và thuận lợi, là phương tiện thiết yếu để các cơ quan quản lý có thể truyền đạt chính xác các quyết định quản lý đến hệ thống bị quản lý của mình, đồng thời cũng là đầu mối để theo dõi, kiểm tra các hoạt động của các cơ quan cấp dưới, để tổ chức hoạt động quản lý thuận lợi.

Văn bản quản lý nhà nước được sản sinh ra nhằm mục đích tổ chức công việc, hướng dẫn hoạt động của các cơ quan cấp dưới cho nên chúng phải tạo ra được hiệu quả thì mới đảm bảo chức năng của mình. Nói cách khác, muốn văn bản của các cơ quan có được chức năng quản lý thì nó phải đảm bảo được khả năng thực thi của cơ quan nhận được. Như thế có nghĩa là chức năng quản lý của văn bản gắn liền với tính thiết thực của chúng trong hoạt động bộ máy quản lý. Nếu văn bản không chỉ ra được những khả năng để thực hiện, thiếu tính khả thi, không giúp cho cơ quan bị quản lý giải quyết các nhiệm vụ cụ thể của mình thì dần dần các cơ quan này sẽ mất thói quen tôn trọng các văn bản. Văn bản quản lý nhà nước khi đó sẽ mất đi chức năng quản lý của chúng.

Nghệ thuật quản lý được nảy sinh trong thực tiễn, còn quá trình giải quyết công việc một cách khoa học lại buộc người ta quay về với các quy định chính thức chứa đựng trong các văn bản quản lý nhà nước.

Chức năng quản lý của văn bản quản lý nhà nước có tính khách quan, được tạo thành do chính nhu cầu của hoạt động quản lý.

* Chức năng văn hoá - xã hội:

Văn bản là một sản phẩm sáng tạo của con người được hình thành trong quá trình nhận thức, lao động để tổ chức xã hội và cải tạo tự nhiên.

Văn bản quản lý nhà nước là phương tiện, đồng thời cũng là sản phẩm quan trọng của quá trình quản lý và cải tạo xã hội. Sản phẩm đó có tính chất xã hội và biểu đạt tính giai cấp sâu sắc. Trong xã hội chúng ta nó phải thể hiện được “Ý Đảng, lòng dân”, có như vậy mới trở thành động lực thúc đẩy sự phát triển của xã hội theo những hướng đã đề ra.

Văn bản là phương tiện để ghi chép lại những kinh nghiệm quản lý, lao động sản xuất từ thế hệ này sang thế hệ khác. Chính vì vậy mà văn bản luôn có chức năng văn hoá, và đặc biệt hơn khi văn bản

quản lý Nhà nước mang tính văn hoá thì liền sau đó văn bản sẽ làm chức năng văn hoá, điều ấy bắt buộc mọi người sử dụng văn bản phải làm cho văn bản có tính văn hoá.

* Chức năng pháp lý:

Thực hiện chức năng thông tin, quản lý, văn bản được sử dụng để ghi lại và truyền đạt các quy phạm pháp luật và các quyết định. Đó là căn cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý Nhà nước. Chính mục đích ban hành đã tạo nên chức năng pháp lý của các văn bản đó.

Chức năng pháp lý của văn bản còn tùy thuộc văn bản cụ thể, nội dung và tính chất pháp lý cụ thể, văn bản có tác dụng rất quan trọng trong việc xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy quản lý Nhà nước; giữa hệ thống quản lý với hệ thống bị quản lý; trong việc tạo nên mối ràng buộc trách nhiệm giữa các chủ thể tạo lập và đối tượng tiếp nhận văn bản. Có thể thấy, văn bản là sản phẩm của hoạt động áp dụng pháp luật, do đó là cơ sở pháp lý vững chắc để Nhà nước giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ quản lý hết sức phức tạp của mình. Chức năng này luôn gắn liền với chức năng và nhiệm vụ của nhà nước trong từng giai đoạn phát triển cụ thể.

Việc nắm vững chức năng pháp lý của văn bản quản lý của Nhà nước có một ý nghĩa rất thiết thực. Do đó việc xây dựng và ban hành văn bản đòi hỏi phải chuẩn mực và cẩn thận, đảm bảo các nguyên tắc pháp chế, tính phù hợp với thực tiễn khách quan, đơn giản, dễ hiểu và dễ thực hiện. Mọi biểu hiện tùy tiện khi xây dựng và ban hành văn bản đều có thể làm cho chức năng pháp chế của chúng bị hạ thấp và do đó sẽ làm ảnh hưởng đến việc điều hành công việc trong thực tế của các cơ quan. Thực tế xây dựng và ban hành văn bản của chúng ta trong nhiều năm qua đã chứng minh điều đó, các văn bản với nội dung đưa ra những quy phạm pháp luật không được trình bày rõ ràng, thâm chí mâu thuẫn lẫn nhau và không đảm bảo thể thức theo quy định làm cho văn bản đó kém hiệu quả, thiếu tính pháp lý và không thể áp dụng được.

Như vậy, chức năng pháp lý của văn bản nó cho phép trong trật tự pháp lý của nó thì công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm và đồng thời nêu các quyền và nghĩa vụ của công dân. Mặt khác, chức năng này làm cơ sở tổ chức bộ máy Nhà nước, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan trong bộ máy.

* Tính pháp lý của văn bản có thể được hiểu một cách ngắn gọn như sau:

- Tính pháp lý của văn bản quản lý hành chính nhà nước chính là sự thể hiện chức năng pháp lý của văn bản.

- Tính pháp lý chỉ có ở trong văn bản quản lý Nhà nước, do nó có chứa các qui phạm pháp luật.

- Các văn bản quản lý Nhà nước làm căn cứ cho các hoạt động quản lý, đồng thời nó là sợi dây ràng buộc trách nhiệm của cơ quan Nhà nước về những vấn đề xã hội mà cơ quan Nhà nước với tư cách chủ thể quản lý lĩnh vực ấy.

- Nó là cơ sở pháp lý để công dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

* Sự liên quan của tính pháp lý đến tính hiệu lực của văn bản quản lý hành chính nhà nước: Tính pháp lý của văn bản quản lý hành chính nhà nước quy định tính hiệu lực của chúng. Tức là để cho một văn bản có tính hiệu lực, trước hết nó phải đảm bảo tính pháp lý. Tuy nhiên biểu hiện của tính chất pháp lý của văn bản không giống nhau. Có những văn bản mang tính thông tin quản lý thông thường, trong khi đó những văn bản lại mang tính cưỡng chế thực hiện. Mục đích của việc ban hành văn bản quản lý nhà nước là nhằm áp dụng các quy phạm pháp luật, thẩm quyền và hiệu lực nhà nước vào thực tiễn, tức là mỗi văn bản quản lý nhà nước tùy theo mức độ khác nhau của loại hình văn bản đều chứa đựng quy phạm pháp luật, thẩm quyền, hiệu lực pháp lý cụ thể (Ví dụ: Luật có hiệu lực pháp lý cao hơn Nghị định, Văn bản quản lý nhà nước của Chính phủ có hiệu lực pháp lý cao hơn văn bản của UBND cấp tỉnh; ...). Nếu một văn bản quản lý hành chính nhà nước không có hoặc không đảm bảo tính pháp lý thì nó sẽ không có hiệu lực thi hành vì không thể áp dụng.

Câu 3: Hãy trình bày chức năng VH - XH của văn bản quản lý Nhà nước và cho biết tại sao có thể khẳng định rằng: “Văn bản là một trong các thước đo trình độ văn minh quản lý của mỗi thời kỳ lịch sử”.

Trả lời:

Văn bản quản lý Nhà nước cũng như nhiều loại văn bản khác, là sản phẩm sáng tạo của con người được hình thành trong quá trình nhận thức, lao động để tổ chức xã hội và cải tạo tự nhiên.

Văn hoá là tổng thể giá trị vật chất và tinh thần do con người sáng tạo ra trong quá trình lao động và cải tạo thế giới, văn bản cũng là một sản phẩm của quá trình lao động quản lý. Nó được dùng làm phương tiện ghi lại những kinh nghiệm quản lý, kinh nghiệm lao động sản xuất từ thế hệ này sang thế hệ khác, chính vì vậy mà văn bản mang chức năng văn hoá.

Văn bản quản lý nhà nước là phương tiện, đồng thời cũng là sản phẩm quan trọng của quá trình quản lý và cải tạo xã hội. Sản phẩm đó có tính chất xã hội và biểu đạt tính giai cấp sâu sắc. Trong xã hội của chúng ta nó phải được thể hiện được “Ý Đảng, lòng dân”. Có như vậy mới trở thành động lực để thúc đẩy sự phát triển của xã hội theo những định hướng đã đề ra.

Là một trong những phương tiện cơ bản của hoạt động quản lý, văn bản quản lý Nhà nước góp phần quan trọng ghi lại và truyền bá cho mọi người và cho thế hệ mai sau những truyền thống văn hoá quý báu của dân tộc được tích lũy từ cuộc sống qua nhiều thế hệ. Như vậy, văn bản là nguồn tư liệu lịch sử quý giá cho chúng ta hình dung được toàn cảnh bức tranh và trình độ văn minh quản lý nhà nước của mỗi thời kỳ lịch sử cụ thể ở mỗi quốc gia. Có thể tìm thấy trong các văn bản đó những chế định cơ bản của nếp sống, của văn hoá trong từng thời kỳ lịch sử khác nhau của sự phát triển xã hội, phát triển đất nước. Có thể nói, văn bản là tiêu cự của tấm gương phản ánh lẽ lối của từng thời kỳ, là một biểu hiện của “văn minh quản lý”, là thước đo trình độ quản lý của mỗi giai đoạn phát triển lịch sử. Có thể nói: người ký văn bản không chỉ chịu trách nhiệm pháp luật về nội dung văn bản, mà còn phải chịu trách nhiệm trước lịch sử về tính văn hoá của nó. Khi có chức năng văn hoá thì liền sau đó văn bản sẽ làm chức năng xã hội. Điều ấy bắt buộc người sử dụng văn bản phải làm cho văn bản có tính văn hoá.

Những văn bản được soạn thảo đúng yêu cầu về nội dung và thể thức có thể được xem là một biểu mẫu văn hoá không chỉ có ý nghĩa đối với đời sống hiện nay mà còn cho tương lai. Có thể học tập được rất nhiều qua các văn bản như thế để nâng cao trình độ văn hoá của mình. Nhiều mô thức văn hoá truyền thống có giá trị đã được xây dựng chính trên cơ sở nghiên cứu các tài liệu văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan quản lý hiện còn lưu giữ tại các kho lưu trữ Nhà nước.

Chúng ta có thể khẳng định rằng: “Văn bản là một trong các thước đo trình độ văn minh quản lý của mỗi thời kỳ lịch sử”, là do căn cứ vào các văn bản được ghi chép lại chúng ta có thể biết được:

Thứ nhất, hình dung được trình độ quản lý qua các thời kỳ khác nhau từ chế độ cộng sản nguyên thủy, chiếm hữu nô lệ, phong kiến, tư bản chủ nghĩa, xã hội chủ nghĩa ở mỗi quốc gia.

Thứ hai, thông qua các văn bản mà chúng ta biết được các chế định cơ bản quy định về nếp sống, lẽ lối định kiến, các chế tài ... của xã hội trong từng thời kỳ lịch sử khác nhau của sự phát triển xã hội, phát triển đất nước.

Tóm lại “Văn bản là một trong các thước đo trình độ văn minh quản lý của mỗi thời kỳ lịch sử”. Chính vì vậy khi viết văn bản, cố gắng dùng các từ làm nhiệm vụ văn hoá. Trong quá trình lao động soạn thảo văn bản càng nghiêm túc bao nhiêu thì tính văn hoá của văn bản càng đạt được bấy nhiêu.

Câu 4: Tại sao nói việc ban hành văn bản quản lý nhà nước thuộc phạm trù các biện pháp quản lý nhà nước. Qua các ví dụ thực tế cụ thể, hãy làm nổi bật chức năng quản lý của văn bản quản lý Nhà nước?

Trả lời:

* Trong hoạt động quản lý Nhà nước, các cơ quan hành chính Nhà nước dùng nhiều biện pháp như: hình chính, kinh tế, tổ chức, điều chỉnh, kiểm tra...

- Biện pháp hành chính là những thức phương thức tác động tới các cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng quản lý thông qua quy định trực tiếp nghĩa vụ của họ, qua những mệnh lệnh dựa trên quyền lực nhà nước và phục tùng.

- Biện pháp kinh tế là những phương thức mà chủ thể quản lý nhà nước tác động gián tiếp đến hành vi của các cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng quản lý bằng việc sử dụng những đòn bẩy kinh tế. Áp dụng biện pháp này có nghĩa là tạo ra những điều kiện vật chất, khuyến khích vật chất, nhằm khơi dậy lòng nhiệt tình hăng say của con người để họ thực hiện tốt các quy định của Nhà nước.

Hai biện pháp hành chính và kinh tế có quan hệ chặt chẽ với nhau. Biện pháp hành chính là phương tiện để đưa biện pháp kinh tế vào cuộc sống, vì một chính sách đòn bẩy kinh tế chỉ có thể được áp dụng chúng dưới hình thức văn bản pháp luật.

- Biện pháp tổ chức là biện pháp đưa con người vào khuôn khổ, kỷ luật, kỷ cương. Để thực hiện tốt biện pháp này thì có nhiều việc phải làm, nhưng quan trọng nhất là phải có quy chế, quy trình, nội quy hoạt động cho cơ quan, bộ phận, cá nhân...

Những chức năng, biện pháp quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước cấu thành nội dung của hoạt động đó. Nhưng một nội dung bất kỳ luôn có sự thể hiện ra bên ngoài của mình. Sự thể hiện ra bên ngoài của hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước được gọi là hình thức quản lý của cơ quan ấy.

Giữa hình thức quản lý và biện pháp quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ. Biện pháp quản lý thuộc về nội dung của hoạt động quản lý của cơ quan hành chính nhà nước. Sự áp dụng hình thức quản lý nào đó ở mức độ này hay mức độ khác nói lên các cơ quan hành chính nhà nước đã sử dụng biện pháp quản lý nào. Ví dụ: việc ban hành những văn bản quy phạm pháp luật, trong đó xác định những khuyến khích về lợi ích vật chất đối với cán bộ, công chức thực hiện tốt nhiệm vụ, chúng tỏ phương pháp được sử dụng ở đây là phương pháp kinh tế.

Ban hành văn bản quản lý nhà nước là một hình thức quan trọng để các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các biện pháp quản lý hành chính nhà nước. Có thể nói, nếu không ban hành văn bản quản lý thì các biện pháp quản lý sẽ không thể thực hiện được. Nói cách khác, để thực hiện biện pháp quản lý hành chính nhà nước thì không thể không ban hành văn bản. Mặc dù ngoài hình thức ban hành văn bản, trong quản lý hành chính nhà nước còn có các hình thức khác như: hội nghị, hoạt động thông tin điều hành bằng các phương tiện kỹ thuật hiện đại..., nhưng nói chung các hình thức này không thể thay thế được hình thức ban hành văn bản, ngược lại trong một chừng mực nào đó ban hành văn bản lại thay thế được các hình thức này. Việc ban hành văn bản quản lý Nhà nước là một hình thức mang tính pháp lý, bao gồm: Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và ban hành văn bản áp dụng qui phạm pháp luật.

- Ban hành văn bản qui phạm pháp luật là hình thức pháp lý quan trọng nhất trong hoạt động quản lý của Nhà nước, cơ bản nhất nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Thông qua các văn bản QPPL các cơ quan hành chính Nhà nước qui định những quy tắc xử sự chung trong lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước, qui định những nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể của các bên tham gia vào các quan hệ quản lý hành chính Nhà nước; xác định rõ thẩm quyền và thủ tục tiến hành hoạt động quản lý.

- Ban hành văn bản áp dụng QPPL là hình thức hoạt động chủ yếu của cơ quan hành chính Nhà nước. Nội dung của nó là áp dụng một hay nhiều qui phạm pháp luật ở một hay nhiều trường hợp cụ thể trong một điều kiện cụ thể. Việc ban hành văn bản áp dụng QPPL làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt những quan hệ hành chính cụ thể. Thông qua việc ban hành các văn bản áp dụng QPPL mà tác động từng mặt đến quá trình quản lý.

Quản lý nhà nước là một quá trình bao gồm nhiều khâu từ hoạch định, xây dựng, tổ chức, xây dựng biên chế, ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định, kiểm tra đến đánh giá. Trong tất cả các khâu này, không có khâu nào vắng bóng văn bản. Mặt khác, ban hành văn bản quản lý Nhà nước là hình thức pháp lý quan trọng của hoạt động quản lý hành chính Nhà nước.

Tóm lại, có thể nói việc ban hành văn bản quản lý nhà nước thuộc phạm trù các biện pháp quản lý nhà nước. Đây là một trong những cách thức mà các cơ quan quản lý nhà nước thường xuyên sử dụng để tác động lên đối tượng quản lý nhằm thực hiện có hiệu quả nhất các nhiệm vụ đặt ra gắn với thẩm quyền của từng cơ quan cụ thể.

Nghệ thuật quản lý được nảy sinh trong thực tiễn, còn quá trình giải quyết công việc một cách khoa học lại buộc người ta quay về với các quy định chính thức chứa đựng trong các văn bản quản lý nhà nước.

Chức năng quản lý của văn bản quản lý nhà nước có tính khách quan, được tạo thành do chính nhu cầu của hoạt động quản lý.

* Quản lý là một trong những chức năng cơ bản của văn bản quản lý nhà nước. Một số ví dụ cụ thể dưới đây thể hiện rõ chức năng quản lý của văn bản quản lý NN.

- Chính phủ ban hành Nghị định số: 136/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2005 về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tạo cơ sở pháp lý cho Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoạt động.

- Đề hướng dẫn về tổ chức và hoạt động khuyến nông theo quy định tại Nghị định số 56/2005/NĐ-CP ngày 26/4/2005 của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Thông tư số 60/2005/TT-BNN ngày 10 tháng 10 năm 2005. Theo đó một hệ thống khuyến nông được tổ chức từ Trung ương đến cơ sở. Ở Trung ương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thống nhất thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động khuyến nông và phân công các Cục chuyên ngành trực tiếp thực hiện quản lý nhà nước các lĩnh vực khuyến nông; ở địa phương, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về khuyến nông trong phạm vi tỉnh, UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về khuyến nông trên địa bàn huyện, UBND cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về khuyến nông trên địa bàn xã.

- Ngày 22/3/2005, UBND tỉnh Trà Vinh ban hành Quyết định số 14/2005/QĐ-UBND về việc phân cấp quản lý một số lĩnh vực trong ngành giáo dục trên địa bàn tỉnh Trà Vinh. Tại quyết định này qui định rõ trách nhiệm quản lý giáo dục đối với các ngành các cấp, tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình quản lý. Ví dụ, việc bổ nhiệm Hiệu trưởng trường THCS thuộc thẩm quyền của UBND huyện, việc quản lý các trung tâm học tập cộng đồng thuộc về Phòng Giáo dục cấp huyện.

- Đề tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc cho cán bộ nghỉ hưu, các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước phải ban hành quyết định. Khi đó, một lao động được tuyển dụng vào cơ quan hành chính nhà nước, có việc làm ổn định; một cán bộ được đề bạt giữ chức vụ ở vị trí cao hơn hoặc một cán bộ được nghỉ hưu.

- Một cá nhân lấn chiếm đất trái phép (vi phạm luật đất đai) thì cơ quan quản lý hành chính Nhà nước căn cứ vào Luật đất đai và các văn bản có liên quan để ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính, chấm dứt ngay hành vi lấn chiếm đất trái phép.

Qua các ví dụ trên cho thấy được chức năng quản lý của văn bản, văn bản là một công cụ quan trọng để các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý của mình. Xét trên một nghĩa rộng, chức năng quản lý của văn bản phản ánh chức năng quản lý của Nhà nước.

Câu 5: Hãy cho biết thực tiễn xây dựng và ban hành văn bản hiện nay trong các cơ quan hành chính nhà nước đã phát huy những vai trò của văn bản quản lý hành chính như thế nào? Anh, chị có thể kiến nghị những gì về vấn đề này.

Trả lời:

Văn bản quản lý nhà nước nói chung, văn bản quản lý hành chính nói riêng có vai trò:

- Đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý nhà nước;
- Phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý;
- Phương tiện kiểm tra, theo dõi hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý;
- Công cụ xây dựng hệ thống pháp luật.

Nhìn chung, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản trong các cơ quan hành chính nhà nước đã có nhiều tiến bộ, chất lượng của văn bản, nhất là văn bản quy phạm pháp luật từng bước được nâng cao, ban hành đúng thẩm quyền, thống nhất, tương đối sát với yêu cầu thực tế và có tính khả thi cao. Cụ thể là:

- Đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thể chế đầy đủ, kịp thời; đưa các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng đi vào cuộc sống;

- Các quy định về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước được ban hành theo hướng đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính.

- Về thể thức, đã dần dần hoàn chỉnh, văn bản ban hành đúng thể thức, đảm bảo các thành phần sau: Quốc hiệu; tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản; số, ký hiệu của văn bản; địa danh và ngày, tháng, năm ban hành văn bản; tên loại và trích yếu nội dung của văn bản; nội dung văn bản; chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền; dấu của cơ quan, tổ chức; nơi nhận; dấu chỉ mức độ khẩn, mật (đối với những văn bản loại khẩn, mật), tính pháp lý được bảo đảm. Từ đó, đã phát huy được vai trò của văn bản quản lý nhà nước: đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý nhà nước; phương tiện hữu hiệu truyền đạt các quyết định quản lý; phương tiện kiểm tra, theo dõi hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý; công cụ xây dựng hệ thống pháp luật.

- Về nội dung, phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; phù hợp với qui định của pháp luật; các qui phạm pháp luật, các qui định hay các vấn đề, sự việc được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, chính xác; cách diễn đạt đơn giản, dễ hiểu; sử dụng câu, từ phổ thông, không gây nhiều cách hiểu. Mặt khác, trong quá trình xây dựng đã tuân thủ theo qui trình do pháp luật qui định, đặc biệt là khâu lấy ý kiến đóng góp của các tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Về bố cục văn bản, văn bản đảm bảo có các bộ cục theo qui định, nhất là các văn bản qui phạm pháp luật, bộ cục gồm: phần căn cứ pháp lý để ban hành, phần mở đầu và được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm hoặc được phân chia thành các phần, mục từ lớn đến nhỏ theo một trình tự nhất định.

- Về kỹ thuật trình bày, phần lớn các văn bản quản lý hành chính hiện nay đều tuân thủ theo qui định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

Tất cả những yếu tố đó đã làm tăng tính hiệu lực của văn bản, phát huy tốt vai trò của văn bản quản lý hành chính. Trong quá trình thực hiện hạn chế được những phát sinh ngoài ý muốn.

Chính quyền địa phương cũng đang dần dần hoàn chỉnh hệ thống chính sách của mình. Điển hình như UBND tỉnh Trà Vinh, từ năm 2000 đến nay, mỗi năm ban hành khoảng 30 văn bản qui phạm pháp luật mới; bãi bỏ những văn bản qui phạm pháp luật không còn phù hợp; sửa đổi, bổ sung hoặc điều chỉnh những văn bản qui phạm pháp luật có nhiều phát sinh trong quá trình thực hiện hoặc ban hành những chính sách mới; kịp thời đem đến những chính sách phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; thu hút sự đầu tư của các tổ chức trong và ngoài nước; khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển.

Từ thực tiễn đó đã làm cho văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước phát huy tốt vai trò của mình; giúp các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội; quá trình thực hiện được xã hội đồng tình ủng hộ và chấp hành tốt; công tác quản lý của các cơ quan hành chính Nhà nước được thực hiện dễ dàng, đồng bộ; chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước được nâng lên.

Nguyên nhân của những kết quả trên là do có Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật ngày 12/11/1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật ngày 16/12/2002; Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ngày 03/12/2004; Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư; Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật; Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Mặt khác, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính được đào tạo chuyên môn kỹ thuật cộng với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải hoàn thiện hệ thống chính sách. Vì thế, các văn bản của các cơ quan hành chính Nhà nước có chất lượng cao, kể cả nội dung, hình thức và kỹ thuật trình bày; phát huy vai trò quản lý của văn bản.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, văn bản của một số cơ quan hành chính nhà nước vẫn còn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Đó là việc xây dựng và ban hành văn bản chưa tuân thủ các qui định về nội dung, hình thức, thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản, từ đó dẫn đến một số lỗi, làm hạn chế vai trò của văn bản quản lý. Cụ thể theo Công văn số 7127/VPCP-HC ngày 8/12/2005 của Văn phòng Chính về việc kiểm tra tình hình thực hiện Thông tư số 55 đối với các văn bản gửi đến Văn phòng Chính cho thấy, vẫn còn nhiều văn bản ban hành của các cơ quan hành chính chưa thực hiện đúng các quy định của Thông tư 55, chủ yếu là áp dụng sai thể thức (Quốc hiệu, tên cơ quan, số - ký hiệu, địa danh, ngày tháng, tên loại, trích yếu, căn cứ, nơi gửi, nơi nhận, hình thức đề ký); nội dung văn bản còn dài dòng, câu chữ không rõ ràng; một số địa phương khi ban hành văn bản qui phạm pháp luật không tuân thủ các quy trình do pháp luật qui định, đặc biệt là bỏ qua khâu lấy ý kiến đóng góp nên khi ban hành không sát hợp với tình hình thực tế, thiếu tính khả thi. Một số địa phương ban hành các quy định trái pháp luật. Ví dụ: ngày 29 tháng 12 năm 2005, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số: 1387/QĐ-TTg xử lý các quy định về ưu đãi, khuyến khích đầu tư trái pháp luật do Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành. Theo đó, có 46 Quyết định của 32 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bị Thủ tướng Chính phủ đình chỉ hiệu lực thi hành các quy định về ưu đãi, khuyến khích đầu tư trái pháp luật.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, để văn bản quản lý hành chính nhà nước phát huy tối đa vai trò, xin kiến nghị một số việc như sau:

Thực tiễn hoạt động lập quy ở nước ta trong một thời gian cho thấy: Chất lượng của văn bản quản lý hành chính nhà nước, nhất là văn bản qui phạm pháp luật phụ thuộc nhiều vào việc tuân thủ quy trình chặt chẽ bao gồm nhiều khâu từ hoạch định chương trình, kế hoạch xây dựng văn bản đến việc soạn thảo, lấy ý tham gia dự thảo, thẩm định, xem xét, thông qua và công bố văn bản. Theo đó, kể từ khi có Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật ngày 12/11/1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật ngày 16/12/2002; Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ngày 03/12/2004; Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư; Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản qui phạm pháp luật, nhất là Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản, văn bản quản lý hành chính nhà nước ngày càng được hoàn thiện về thể thức, được ban hành đúng thẩm quyền hơn.

Văn bản quản lý hành chính Nhà nước phải được xây dựng và ban hành thành một hệ thống chặt chẽ. Muốn vậy, cần phải:

Trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản cần tuân thủ nghiêm ngặt các qui định của pháp luật về quy trình, kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản. Mặt khác, các cán bộ, công chức hành chính phải được đào tạo chuyên môn về hành chính để trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản, nhất là văn bản qui phạm pháp luật phải đảm bảo đúng hình thức, nội dung cũng như thể thức văn bản. Các ngành, các cấp cần triển khai để cán bộ, công chức nắm vững Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật năm 2002, Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ, Thông tư số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

Quá trình thực hiện chức năng quản lý, các cơ quan hành chính thường xuyên theo dõi, kiểm tra để kịp thời phát hiện những phát sinh, bất cập để điều chỉnh cho phù hợp.

Câu 6 : Hệ thống văn bản quản lý NN là gì? Hệ thống đó bao gồm những loại văn bản chủ yếu nào ? Theo anh chị cần làm gì để văn bản quản lý NN được xây dựng và ban hành thành một hệ thống chặt chẽ?

Trả lời:

a. Hệ thống văn bản quản lý NN là một tập hợp các văn bản được ban hành tạo nên một chỉnh thể các văn bản cấu thành hệ thống, trong đó tất cả các văn bản có liên hệ mật thiết với nhau về mọi phương diện, được sắp xếp theo trật tự pháp lý khách quan logic và khoa học. Đó là một hệ thống kết hợp chặt chẽ các cấu trúc nội dung bên trong và hình thức biểu hiện bên ngoài phản ánh được và phù hợp với cơ cấu quan hệ xã hội, yêu cầu của công tác quản lý NN. Hệ thống này chứa đựng những tiểu hệ thống với tính chất và cấp độ hiệu lực pháp lý cao thấp, rộng hẹp khác nhau.

Văn bản có thể trở thành yếu tố của hệ thống theo chiều ngang, tức là dù được hình thành như thế nào, thuộc thang bậc pháp lý nào cũng đều phải căn cứ vào đối tượng điều chỉnh và theo chiều dọc, tức là mang tính chất thứ bậc tùy thuộc vào thẩm quyền của các cơ quan ban hành. Để có được hệ thống văn bản cần phải thường xuyên tiến hành công tác rà soát và hệ thống hóa các văn bản. Kết quả của công tác này là tạo ra hệ thống văn bản cân đối, hoàn chỉnh, thống nhất, khắc phục tình trạng lỗi thời, mâu thuẫn và những lỗ hổng của hệ thống văn bản, làm cho nội dung của văn bản phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của đời sống, có hình thức rõ ràng, dễ hiểu, tiện lợi cho việc sử dụng.

b. Hệ thống văn bản quản lý nhà nước bao gồm những loại văn bản chủ yếu sau:

1. Văn bản quy phạm pháp luật:

Văn bản qpl là những “Văn bản do cơ quan NN có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các qui tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ XH theo định hướng XHCN”. Đó là nguồn cơ bản của Pháp luật XHCN, là sản phẩm của quá trình sáng tạo pháp luật, một hình thức lãnh đạo của NN đối với xã hội nhằm biến ý chí của nhân dân thành luật.

Hệ thống văn bản qpl bao gồm :

a) Văn bản do Quốc hội ban hành: Hiến pháp, Luật, Nghị quyết.

Văn bản do UBTWQH ban hành: Pháp lệnh, Nghị quyết.

b) Văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ở Trung ương ban hành để thi hành văn bản qpl của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội:

- Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.

- Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.

- Quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

- Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các tổ chức chính trị - xã hội.

c) Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; văn bản do Ủy ban nhân dân ban hành còn để thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp:

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân;

- Quyết định, chỉ thị của UBND.

2. Văn bản hành chính:

* Văn bản hành chính thông thường: VB dùng để truyền đạt thông tin trong hoạt động quản lý NN như: công bố hoặc thông báo về một chủ trương, QĐ hay nội dung và kết quả hoạt động của 01 cơ quan tổ chức với nhau hoặc giữa NN với tổ chức và công dân. Văn bản hành chính thông thường đưa ra các QĐ quản lý, do đó không được dùng để thay thế cho VB qpl, hoặc VB cá biệt. Đây là một hệ thống đa dạng và phức tạp, bao gồm các loại VB sau:

- Công văn;

- Thông báo;

- Thông cáo;

- Tờ trình;

- Biên bản;

- Báo cáo;

- Đề án;

- Phương án;

- Kế hoạch, chương trình, diễn văn, công điện.
- Các loại giấy (giấy mời, đi đường, ủy nhiệm, giới thiệu, chứng nhận, nghỉ phép, biên nhận hồ sơ)
- Các loại phiếu (phiếu gửi, chuyên).

* Văn bản hành chính cá biệt: VB có hình thức như VB qpl (Nghị quyết, Quyết định, chỉ thị), nhưng chỉ giải quyết một vấn đề cá biệt, một đối tượng cá biệt thì được gọi là VB qui phạm cá biệt hoặc VB cá biệt. Cụ thể như: nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và nghị quyết về điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; nghị quyết của Chính phủ về chương trình xây dựng nghị quyết, nghị định; nghị quyết về điều chỉnh chương trình xây dựng nghị quyết, nghị định của Chính phủ; nghị định của Chính phủ phê chuẩn đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; nghị quyết của Quốc hội về miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê duyệt kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội và các chức vụ khác; quyết định phê duyệt đề án khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính của cơ quan, đơn vị; quyết định về thành lập cơ quan, đơn vị; quyết định giao chỉ tiêu kinh tế - xã hội cho cơ quan, đơn vị; quyết định thành lập các Ban Chỉ đạo, Hội đồng, Ủy ban lâm thời để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; lệnh công bố luật, pháp lệnh của Chủ tịch nước; quyết định phê duyệt điều lệ của hội, tổ chức phi Chính phủ; quyết định lên lương, khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức; quyết định phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; quyết định xử lý vi phạm hành chính; văn bản quy phạm nội bộ của cơ quan, đơn vị; văn bản cá biệt để phát động phong trào thi đua, biểu dương người tốt, việc tốt; văn bản cá biệt có tính chất chỉ đạo, điều hành hành chính hoặc để hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ và các văn bản cá biệt khác để giải quyết vụ việc cụ thể đối với đối tượng cụ thể.

3. Văn bản chuyên ngành:

Đây là hệ thống văn bản đặc thù do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan quản lý chuyên ngành quy định, ban hành sau khi thỏa thuận thống nhất với Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Những cơ quan, tổ chức khác khi có nhu cầu sử dụng các loại VB này phải theo mẫu qui định của các cơ quan chuyên ngành, không được tùy tiện thay đổi nội dung và hình thức của những VB đã được mẫu hóa .

a) VB chuyên môn: trong các lĩnh vực như tài chính, tư pháp, ngoại giao.

b) VB kỹ thuật: trong các lĩnh vực như xây dựng, kiến trúc, trắc địa, bản đồ, khí tượng thủy văn.

Cần chú ý: Hợp đồng là 01 dạng VB đặc biệt thuộc nhiều lĩnh vực hoạt động chuyên môn khác nhau, nếu như VB quản lý NN thể hiện ý chí mệnh lệnh quản lý đơn phương thì hợp đồng cần phải thể hiện sự thống nhất ý chí của ít nhất 02 bên.

c. Đề văn bản quản lý nhà nước được xây dựng và ban hành thành một hệ thống chặt chẽ thì trong quá trình xây dựng văn bản cần tuân thủ các qui định của pháp luật về kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản, gồm: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12 tháng 11 năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16 tháng 12 năm 2002; Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ngày 03 tháng 12 năm 2004, Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư; Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật; Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản, các quy định hiện hành có liên quan.

Mặt khác, các cán bộ, công chức hành chính phải được đào tạo chuyên môn về hành chính để trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản, nhất là văn bản qui phạm pháp luật phải đảm bảo đúng hình thức, nội dung cũng như thể thức văn bản.

Câu 7: Văn bản quy phạm pháp luật khác biệt với văn bản cá biệt như thế nào? Đặc trưng cơ bản để phân biệt quy tắc xử sự chung với xử sự riêng là gì? Cho ví dụ minh họa.

Trả lời:

* **Văn bản quy phạm pháp luật:** là văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng XHCN.

Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật là:

a) Văn bản do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành theo hình thức do pháp luật quy định.

b) Văn bản được ban hành theo thủ tục, trình tự quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các quy định của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, Ủy ban nhân dân.

c) Có chứa quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng và có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc hoặc từng địa phương;

Quy tắc xử sự chung là những chuẩn mực mà mọi cơ quan, tổ chức cá nhân phải tuân thủ theo khi tham gia quan hệ xã hội được quy tắc đó điều chỉnh:

- + Không chỉ đích danh đối tượng thi hành;
- + Được sử dụng nhiều lần;
- + Có hiệu lực pháp luật mang tính bắt buộc;

d) Văn bản được Nhà nước bảo đảm thi hành bằng các biện pháp như tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục, các biện pháp về tổ chức, hành chính, kinh tế; trong trường hợp cần thiết thì Nhà nước áp dụng biện pháp cưỡng chế bắt buộc thi hành và quy định chế tài đối với người có hành vi vi phạm.

* **Văn bản cá biệt:** là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó chỉ để giải quyết một vấn đề cá biệt, một đối tượng cá biệt. Ví dụ: quyết định lên lương, khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức; quyết định xử lý vi phạm hành chính; văn bản quy phạm nội bộ của cơ quan, đơn vị; văn bản cá biệt để phát động phong trào thi đua, biểu dương người tốt, việc tốt; văn bản cá biệt có tính chất chỉ đạo, điều hành hành chính hoặc để hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ và các văn bản cá biệt khác để giải quyết vụ việc cụ thể đối với đối tượng cụ thể (trích khoản 2 Điều 3 Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Đặc điểm:

- Văn bản cá biệt thuộc loại văn bản áp dụng pháp luật, do những cơ quan có thẩm quyền áp dụng pháp luật ban hành và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước. Ví dụ: quyết định xử lý vi phạm hành chính.

- Đưa ra quy tắc xử sự riêng, cá biệt, một lần đối với các cá nhân, tổ chức cụ thể trong những trường hợp xác định. Ví dụ: Quyết định lên lương, khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức.

- Có tính hợp pháp và phù hợp với thực tế, phù hợp với luật pháp và dựa trên những quy phạm pháp luật cụ thể. Nếu không có sự phù hợp trên thì văn bản cá biệt sẽ bị đình chỉ hoặc hủy bỏ; còn nếu không phù hợp với thực tế sẽ khó được thi hành hoặc được thi hành kém hiệu quả.

- Được thể hiện trong những hình thức pháp lý xác định như: Quyết định cá biệt, Chỉ thị cá biệt...

- Là một yếu tố của sự kiện pháp lý phức tạp, mà thiếu nó nhiều quy phạm pháp luật cụ thể không thể thực hiện được; nó luôn luôn mang tính chất bổ sung trong trường hợp khi có các yếu tố khác của sự kiện pháp lý phức tạp; củng cố các yếu tố này trong một cơ cấu pháp lý thống nhất, cho chúng độ tin cậy và đưa đến sự xuất hiện quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý được bảo đảm bởi nhà nước.

- Có tính đơn phương và tính bắt buộc thi hành ngay. Hai tính chất này là đặc tính cơ bản của Quyết định hành chính cá biệt.

*** Đặc trưng cơ bản để phân biệt quy tắc xử sự chung với xử sự riêng:**

Quy tắc xử sự chung	Quy tắc xử sự riêng
- Không chỉ đích danh đối tượng thi hành	- Chỉ đích danh đối tượng thi hành
- Được sử dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng và có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc hoặc từng địa phương.	- Được sử dụng một lần, cho một hay một số đối tượng cụ thể
- Khi sử dụng hiệu lực pháp lý không bị mất đi	
- Mang tính bắt buộc chung đối với tất cả các cá nhân và tổ chức khi tham gia vào các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh	Chỉ có giá trị pháp lý đối với đối tượng cụ thể.

*** Cho ví dụ**

Căn cứ vào nội dung và nhiệm vụ, văn bản cá biệt bao gồm:

- Văn bản cá biệt xác định quyền và nghĩa vụ pháp lý theo hướng tích cực, trong đó xác định cụ thể ai có quyền chủ thể, ai có mang nghĩa vụ pháp lý bằng con đường cá biệt hóa phân quy định của pháp luật.

VD: Quyết định tuyển dụng một người vào làm việc trong một cơ quan phải thực hiện một cách tích cực các quy phạm pháp luật về tiêu chuẩn công chức.

- Văn bản cá biệt mang tính bảo vệ pháp luật là văn bản chứa đựng những biện pháp trừng phạt, cưỡng chế nhà nước đối với cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật .

VD: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với một người nào đó vi phạm luật giao thông.

Câu 8: Văn bản hành chính thông thường là gì? Tại sao không được dùng những văn bản loại này thay thế cho các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn ban hành văn bản hiện nay có đảm bảo được yêu cầu này không?

Trả lời:

Văn bản quản lý Nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hóa) do các cơ quan quản lý Nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ Nhà nước hoặc giữa các cơ quan Nhà nước với các tổ chức và công dân.

Có nhiều loại văn bản quản lý Nhà nước như văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính thông thường, văn bản chuyên môn kỹ thuật, văn bản cá biệt.

Văn bản hành chính thông thường dùng để truyền đạt thông tin trong hoạt động quản lý Nhà nước như: công bố hoặc thông báo về một chủ trương, quyết định hay nội dung và kết quả hoạt động của một cơ quan, tổ chức; ghi chép lại các ý kiến và kết luận trong các Hội nghị; thông tin giao dịch chính thức giữa các cơ quan, tổ chức với nhau hoặc giữa Nhà nước với tổ chức và công dân. Văn bản hành chính thông thường không đưa ra các quyết định quản lý, do đó không được dùng để thay thế cho văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản cá biệt. Đây là một hệ thống đa dạng và phức tạp, bao gồm các loại văn bản sau: Công văn; thông báo; báo cáo; tờ trình; biên bản; đề án, phương án; kế hoạch, chương trình; diễn văn; công điện; Các loại giấy (giấy mời, giấy đi đường, giấy ủy nhiệm...); các loại phiếu (phiếu gửi, phiếu báo, phiếu trình...)

❖ Không được dùng những văn bản loại này thay thế cho các văn bản quy phạm pháp luật bởi:

Văn bản quy phạm pháp luật là những văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng XHCN. Đó là nguồn cơ bản của pháp luật XHCN, là sản phẩm của quá trình sáng tạo

pháp luật, một hình thức quản lý của Nhà nước đối với xã hội nhằm biến ý chí của nhân dân thành pháp luật.

Còn văn bản hành chính thông thường không chứa đựng các quy tắc xử sự chung. Văn bản hành chính thông thường không đưa ra các quyết định quản lý vì vậy không được dùng để thay thế văn bản quy phạm pháp luật. Mặt khác, theo quy định của pháp luật hiện hành, văn bản không phải là văn bản QPPL (tức là văn bản không có đầy đủ các yếu tố của văn bản QPPL theo quy định) có chứa quy phạm pháp luật thì phải bị đình chỉ và xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật.

Trong thực tế việc xây dựng và ban hành văn bản của nước ta hiện nay không đảm bảo được yêu cầu trên như đã và vẫn có những văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật về mặt hình thức, song lại có nội dung chứa đựng các quy phạm pháp luật.

Câu 9. Tại sao công văn là văn bản không có tên loại ? Có những loại công văn nào và công dụng chính của từng loại ra sao? Những khó khăn trong việc phân biệt công văn với một số loại văn bản quy phạm pháp luật hoặc hành chính thông thường khác đã dẫn đến thực tế như thế nào trong công tác xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước hiện nay?

Trả lời:

Công văn là loại văn bản không có tên loại, được dùng để thông tin trong hoạt động giao dịch, trao đổi công tác... giữa các chủ thể có thẩm quyền để giải quyết các nhiệm vụ có liên quan.

Công văn có thể là văn bản nội bộ hoặc văn bản đến và đi, với nội dung chủ yếu sau:

- Thông báo một hoặc một vài vấn đề trong hoạt động công vụ được tạo nên do một văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành;

- Hướng dẫn thực hiện văn bản của cấp trên;

- Thông báo một số hoạt động dự kiến xảy ra, ví dụ như về việc mở lớp đào tạo bồi dưỡng...

- Xin ý kiến về vấn đề nào đó trong hoạt động của cơ quan;

- Trình kế hoạch mới, đề nghị mới lên cấp trên;

- Xác nhận vấn đề có liên quan đến hoạt động của cơ quan;

- Thăm hỏi, cảm ơn, phúc đáp...

Phù hợp với từng nội dung có thể có các loại công văn như: hướng dẫn, giải thích, phúc đáp, đơn đốc, giao dịch, đề nghị, đề xuất, thăm hỏi, cảm ơn, chối từ...

Với nội dung đa dạng như vậy cần lưu ý không nhầm lẫn công văn mang tính thông báo với thông báo, công văn đề xuất với đề án, dự án hoạt tở trình,...

❖ Phân loại công văn:

a/ Công văn hướng dẫn:

dùng để hướng dẫn thực hiện một vấn đề nào đó như hướng dẫn thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Công văn hướng dẫn gồm có 03 phần: đặt vấn đề; giải quyết vấn đề; kết luận.

- Đặt vấn đề: nêu tên, số, ký hiệu, ngày tháng năm, trích yếu của của văn bản cần được hướng dẫn hoặc khái quát vấn đề cần hướng dẫn thực hiện.

- Giải quyết vấn đề: nêu rõ nguồn gốc, xuất xứ của Chủ trương, chính sách, quyết định cần được hướng dẫn thực hiện. Qua phân tích mục đích, ý nghĩa, tác dụng của các chủ trương đó về các phương diện kinh tế – xã hội... nêu cách thức tổ chức và các biện pháp thực hiện.

- Kết luận: Nêu yêu cầu phổ biến cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan biết và tổ chức thực hiện đúng tinh thần của chủ trương, chính sách, quyết định.

b/ Công văn giải thích:

Đây là loại công văn dùng để cụ thể hóa, chi tiết hóa nội dung của các văn bản như Nghị quyết, chỉ thị,... về thực hiện một công việc nào đó mà cơ quan hoặc cá nhân nhận được chưa rõ, có thể hiểu sai, thực hiện không đúng hoặc không thống nhất. Nếu công văn hướng dẫn được viết theo ý chí chủ quan của cơ quan ban hành, thì công văn giải thích luôn luôn được viết theo yêu cầu của các nơi nhận công văn. Tuy nhiên, về phương diện nào đó nội dung của công văn giải thích rất gần với công văn hướng dẫn, do đó công văn giải thích có kết cấu nội dung tương tự như công văn hướng dẫn:

- Đặt vấn đề: nêu tên, số, ký hiệu, ngày tháng năm, trích yếu của của văn bản cần được giải thích cụ thể.

- Giải quyết vấn đề: nêu các nội dung chưa rõ hoặc có thể hiểu sai của văn bản kèm theo nội dung giải thích cụ thể tương ứng.

- Kết luận: Nêu các cách thức tổ chức và biện pháp thực hiện.

c/ Công văn chỉ đạo:

Là văn bản của các cơ quan cấp trên thông tin cho các cơ quan cấp dưới về công việc cần phải triển khai, cần phải thực hiện. Nội dung của loại công văn này rất gần với nội dung của Chỉ thị, do đó cần thận trọng trong việc sử dụng loại văn bản này.

Nội dung của công văn chỉ đạo thường có kết cấu như sau:

- Đặt vấn đề: Nêu rõ mục đích, yêu cầu của công việc cần phải triển khai, cần phải thực hiện.

- Giải quyết vấn đề: Nêu những yêu cầu cần đạt được, nhiệm vụ, biện pháp cần áp dụng để đạt được những yêu cầu đó.

- Kết luận: Nêu những yêu cầu mà cấp dưới cần phải thực hiện và báo cáo kết quả cho cấp chỉ đạo.

d/ Công văn đôn đốc, nhắc nhở: là văn bản của các cơ quan cấp trên gửi cho cơ quan cấp dưới nhằm nhắc nhở, chấn chỉnh hoạt động hoặc thi hành các chủ trương, biện pháp hay quyết định nào đó.

Nội dung của công văn đôn đốc, nhắc nhở thường bao gồm:

- Đặt vấn đề: Nêu tóm tắt nhiệm vụ đã giao cho cấp dưới trong văn bản đã được chỉ đạo tổ chức thực hiện, hoặc nhắc lại một chủ trương, kế hoạch, quyết định đã yêu cầu cấp dưới thực hiện. Có thể nêu một số nhận xét ưu, khuyết điểm cơ bản của cấp dưới trong việc thực thi nhiệm vụ được giao, đặc biệt nhấn mạnh những khuyết điểm, lệch lạc cần phải khắc phục để hoàn thành tốt nhiệm vụ đã giao.

- Giải quyết vấn đề: Nêu rõ nội dung các yêu cầu thực hiện nhiệm vụ được giao cho cấp dưới; đề ra các biện pháp, thời gian thực hiện nhiệm vụ được giao (cần chú ý các biện pháp cơ bản nhằm đem lại hiệu quả mong muốn); vạch ra các biện pháp sai lệch cần chấn chỉnh kịp thời, uốn nắn, sửa chữa; giao trách nhiệm cụ thể cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp tổ chức thực hiện.

- Kết luận: Yêu cầu các cơ quan tổ chức, cá nhân có trách nhiệm triển khai thực hiện kịp thời và báo cáo kết quả thực hiện lên cơ quan cấp trên vào thời hạn nhất định.

e/ Công văn đề nghị, yêu cầu: là văn bản của các cơ quan cấp dưới gửi cho các cơ quan cấp trên, hoặc các cơ quan ngang cấp, ngang quyền giao dịch với nhau để đề nghị, yêu cầu giải quyết những công văn nào đó có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó. Cần phân biệt loại công văn này với tờ trình.

Nội dung của công văn đề nghị, yêu cầu thường bao gồm:

- Đặt vấn đề: nêu lý do hoặc mục đích của việc đề nghị, yêu cầu. Có thể căn cứ vào lý do thực tế hoặc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Nhà nước giao, hay một văn bản nào đó có liên quan.

- Giải quyết vấn đề: Nêu thực trạng tình hình dẫn đến việc phải đề nghị hoặc yêu cầu; nội dung cụ thể của việc đề nghị, yêu cầu; thời gian và cách thức giải quyết các đề nghị, yêu cầu đó.

- Kết luận: Thể hiện sự mong mỏi được quan tâm, xem xét các đề nghị, yêu cầu đó.

f/ Công văn phúc đáp (công văn trả lời): là văn bản dùng để trả lời về những vấn đề mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu liên quan đến chức năng nhiệm vụ của cơ quan ban hành văn bản.

Công văn phúc đáp có thể giải thích, hướng dẫn..., song khác với các công văn giải thích, hướng dẫn ở chỗ việc giải thích, hướng dẫn ở đây được xuất phát từ yêu cầu, đề nghị, sáng kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu.

Nội dung của công văn phúc đáp thường bao gồm:

- Đặt vấn đề: Ghi rõ trả lời (phúc đáp) công văn số, ký hiệu, ngày tháng năm nào, của ai, về vấn đề gì...

- Giải quyết vấn đề: Trả lời vấn đề mà nội dung văn bản gửi đến đang yêu cầu phải giải đáp, nếu cơ quan được phúc đáp có đầy đủ thông tin chính xác để trả lời, hoặc trình bày, giải thích lý do từ chối trả lời và hẹn thời gian trả lời, nếu có cơ quan phúc đáp không có thông tin đầy đủ.

- Kết luận: Đề nghị cơ quan được phúc đáp có vấn đề gì chưa rõ, chưa thỏa đáng cho biết ý kiến đề nghiên cứu trả lời. Cách trình bày phải lịch sự, xã giao, thể hiện sự quan tâm của cơ quan phúc đáp.

g/ Công văn hỏi ý kiến: là văn bản thường dùng để cơ quan cấp trên cần có ý kiến đóng góp của cơ quan cấp dưới, hoặc tổ chức, cá nhân hữu quan về một vấn đề quan trọng, ví dụ việc hỏi ý kiến đóng góp về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng; hoặc để cơ quan cấp dưới trong quá trình thực hiện các chủ trương, chính sách của cấp trên, nếu phát hiện những khó khăn, vướng mắc, những điểm chưa rõ thì cần có công văn xin ý kiến chỉ đạo của cơ quan cấp trên.

Nội dung của công văn hỏi ý kiến gồm:

- Đặt vấn đề: Nêu rõ mục đích hỏi ý kiến để làm gì và về vấn đề gì?
- Giải quyết vấn đề: Trình bày những vấn đề cần hỏi ý kiến (có thể là chủ trương, chính sách nào đó vừa được nhà nước ban hành, những vấn đề trong văn bản còn chưa được trình bày rõ ràng, cụ thể, dễ gây thắc mắc trong nhân dân) nêu cách làm và thời gian thực hiện việc hỏi ý kiến.
- Kết luận: Yêu cầu trả lời bằng văn bản và đúng thời gian.

h/ Công văn giao dịch: là văn bản để các cơ quan, tổ chức dùng để thông tin, thông báo cho nhau biết về các vấn đề có liên quan đến yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn của mình. Đây là loại công văn được sử dụng phổ biến trong hoạt động quản lý Nhà nước và rất đa dạng. Mẫu hóa loại văn bản này là rất khó khăn và khó mà đạt yêu cầu mỹ mãn.

Nội dung của công văn giao dịch thường bao gồm:

- Đặt vấn đề: Nêu lý do và vấn đề cần giao dịch, thông báo.
- Giải quyết vấn đề: Trình bày những vấn đề cần giao dịch, thông báo (thực trạng công việc, những thành tựu, khó khăn vướng mắc, những lý do không đạt được kết quả, những yêu cầu, đề nghị có thể...)
- Kết luận: Nêu mục đích chính của việc cần giao dịch, thông báo và những yêu cầu (nếu có) đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận công văn giao dịch.

k/ Công văn mời họp: là văn bản để các cơ quan Nhà nước triệu tập chính thức các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan đến dự họp, hội nghị, thảo luận... về các vấn đề có liên quan. Công văn mời họp có thể thức và nội dung rất gần với giấy mời họp. Cần lưu ý điểm này để tùy trường hợp mà sử dụng cho thích hợp.

Nội dung của công văn mời họp bao gồm:

- Đặt vấn đề: Nêu lý do tổ chức cuộc họp.
- Giải quyết vấn đề: nêu nội dung chính của cuộc họp (về vấn đề gì), thời gian, địa điểm họp, những đề nghị, yêu cầu cần thiết (như chuẩn bị tài liệu, báo cáo, ý kiến...)
- Kết luận: nêu yêu cầu đến họp đúng thành phần được mời và nếu không đến dự được xin thông báo cho biết theo địa chỉ... trước ngày... giờ....

b) Những khó khăn trong việc phân biệt công văn với một số loại văn bản quy phạm pháp luật hoặc hành chính thông thường khác đã dẫn đến sự nhầm lẫn trong thực tế công tác xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước. Cụ thể là người ta thường có sự nhầm lẫn giữa: CV đề nghị, yêu cầu với Tờ trình; công văn đôn đốc nhắc nhở với Chỉ thị; công văn mang tính chất thông báo với Thông báo; Công văn hướng dẫn với Thông tư... Có nhiều văn bản khác thiếu sự phù hợp giữa tên gọi với yêu cầu sử dụng chúng.

Tóm lại, do công văn có nội dung đa dạng và phong phú cho nên không thể xác định được tên loại văn bản cụ thể. Trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước cho thấy, nếu chỉ bằng các văn bản có tên loại thì không thể đáp ứng được yêu cầu quản lý, mà thông tin phục vụ cho yêu cầu quản lý cần phải được văn bản hóa, nên những vấn đề cần thông tin trong hoạt động giao dịch, trao đổi công tác...được chứa đựng trong công văn.

Câu 10. Văn bản quản lý nhà nước cần được xây dựng và ban hành đảm bảo những yêu cầu chung nào và cho biết thực tiễn hiện nay của công tác này đã đảm bảo thực hiện các yêu cầu đó ra sao? Có thể có những kiến nghị gì để đảm bảo những yêu cầu đó.

Trả lời:

Trong hoạt động quản lý nhà nước, trong giao dịch giữa cơ quan nhà nước với nhau, cơ quan nhà nước với tổ chức, công dân, với các yếu tố nước ngoài.v.v. Văn bản là phương tiện thông tin cơ

bản, là sợi dây liên lạc chính, là một trong những yếu tố quan trọng nhất để kiến tạo thể chế của nền hành chính nhà nước.

Có thể thấy, văn bản quản lý nhà nước chính là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào quá trình quản lý nhà nước. Xây dựng các văn bản quản lý nhà nước, do đó cần được xem là một bộ phận hữu cơ của hoạt động quản lý nhà nước và là một trong những biểu hiện quan trọng của hoạt động này. Các văn bản quản lý nhà nước luôn có tính pháp lý chung. Tuy nhiên biểu hiện của văn bản không giống nhau. Có những văn bản chỉ mang tính thông tin quản lý thông thường, trong khi đó có những văn bản lại mang tính cưỡng chế thực hiện.

Văn bản quản lý nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hóa) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được nhà nước đảm bảo thi hành những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

Theo đó, văn bản có các chức năng cơ bản sau: chức năng thông tin, chức năng quản lý; chức năng pháp lý; chức năng văn hóa – xã hội và các chức năng khác. Với các chức năng như vậy, văn bản quản lý nhà nước có vai trò: Đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý nhà nước; phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý; phương tiện kiểm tra, theo dõi hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý; công cụ xây dựng hệ thống pháp luật.

Để thực hiện tốt chức năng và phát huy tối đa vai trò của văn bản quản lý nhà nước, văn bản quản lý nhà nước cần được xây dựng và ban hành đảm bảo những yêu cầu chung sau đây:

*** Thực hiện đúng quy trình:**

- Soạn thảo
- Lấy ý kiến tham gia dự thảo
- Thẩm định dự thảo.
- Xem xét thông qua.
- Công bố.
- Gửi và lưu trữ.

*** Yêu cầu về nội dung:**

Phải đảm bảo tính mục đích, tính khoa học, tính đại chúng, tính công quyền và tính khả thi. Cụ thể:

- Phải đúng đắn về mặt chính trị:
 - + Đúng đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;
 - + Phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ chính trị của cơ quan, tổ chức;
- Phải bảo đảm tính chính xác tuyệt đối về mặt pháp lý:
 - + Phải đúng thẩm quyền ban hành văn bản;
 - + Phải bảo đảm tính thống nhất và tính chính xác của pháp luật;
 - + Văn bản của cấp dưới không được trái với văn bản của cấp trên, không được trái với văn bản pháp lý cao hơn;
 - + Dẫn chứng, trích dẫn, viện dẫn ở văn bản nào phải thật chính xác;
 - + Phải ngắn gọn, rõ ràng, chính xác, sự kiện nêu ra phải đầy đủ:
 - ++ Ngắn gọn để tiết kiệm thời gian, vật chất;
 - ++ Rõ ràng để gửi văn bản đi không hỏi đi hỏi lại nhiều lần;
 - ++ Chính xác để không hiểu sai vấn đề, mọi người hiểu vấn đề một cách thống nhất, tránh tình trạng cùng một quy định nhưng mỗi người lại hiểu khác nhau;
 - + Sự kiện nêu ra phải đầy đủ để đủ sức thuyết phục, để giải quyết vấn đề một cách toàn diện, triệt để;
 - + Nội dung văn bản chỉ nên tập trung giải quyết có trọng điểm một vấn đề nhất định, không nên dùng một văn bản giải quyết nhiều vấn đề hoặc đưa nhiều chi tiết vụn vặt vào cùng một văn bản;
 - + Phải thiết thực đáp ứng yêu cầu cuộc sống;
 - + Phải xuất phát từ nhu cầu thực tiễn;
 - + Không coi việc ra văn bản là mục đích cuối cùng mà phải phát huy hiệu quả của văn bản (tính thực thi) trong hoạt động quản lý nhà nước là mục đích cuối cùng;

+ Khi cần thiết thì nội dung văn bản phải quy định việc giải quyết hậu quả do các quy định trong văn bản đặt ra;

+ Phải tôn trọng các điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam ký kết hoặc gia nhập.

*** Yêu cầu về hình thức:**

Khi trình bày văn bản phải thể hiện tính trang nghiêm, tính thẩm mỹ của văn bản, bởi đó là bộ mặt của cơ quan, tổ chức Nhà nước (văn bản là sản phẩm hoạt động của cơ quan, tổ chức). Muốn vậy:

- Phải đúng thể thức văn bản do Nhà nước quy định;

- Bố cục phải chặt chẽ, cân đối, hài hòa;

- Đánh máy, sao, in phải sạch sẽ, rõ ràng, không sai sót các lỗi ngữ pháp, lỗi chính tả, không được tẩy xoá...

*** Yêu cầu về thời gian:**

Văn bản ban hành ra là phải kịp thời (đúng thời điểm), văn bản ban hành quá sớm hoặc quá muộn đều không phát huy được giá trị trong thực tiễn.

Thực tiễn hiện nay của công tác xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước cho thấy, việc xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước cơ bản đã đảm bảo được các yêu cầu chung, thể hiện trên một số phương diện sau:

Ưu điểm:

+ Về nội dung: đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

+ Về mặt hình thức:

++ Phần lớn các văn bản của Trung ương được soạn thảo và ban hành đúng theo thể thức và kỹ thuật trình bày được quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ;

++ Các văn bản của địa phương ban hành cơ bản đảm bảo về thể thức theo quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ. Tình trạng văn bản gửi đi không có ngày, tháng, năm ban hành, không có con dấu hợp pháp đã được hạn chế tối đa. Tuy nhiên, về kỹ thuật trình bày còn khá tùy tiện, sử dụng phong chữ, cỡ chữ, kiểu chữ không đúng quy định.

Nhược điểm:

Vẫn còn tình trạng các địa phương ban hành văn bản về xử lý vi phạm hành chính, về ưu đãi khuyến khích đầu tư, về thương thuế nhập khẩu trái pháp luật (không đúng thẩm quyền về nội dung, nội dung của văn bản không phù hợp với quy định của pháp luật) vì lợi ích cục bộ của địa phương; còn xảy ra khá phổ biến hiện tượng ghi số, ký hiệu của quyết định cá biệt, chỉ thị cá biệt vào thể thức của văn bản quy phạm pháp luật và ngược lại, gây nên sự nhầm lẫn về tính chất pháp lý của văn bản; một số công văn hành chính có chứa quy phạm pháp luật. Phần lớn các văn bản hành chính thông thường chỉ mới đảm bảo được phần thể thức, còn về kỹ thuật trình bày vẫn còn tùy tiện, kiểu trình bày, phong chữ, cỡ chữ, kiểu chữ không đúng với quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ (Thông tư 55). Cụ thể là ngày 08/12/2005, Văn phòng Chính phủ có công văn số 7127/VPCP-HC về việc kiểm tra tình hình thực hiện Thông tư 55 đối với các văn đến Văn phòng Chính phủ, theo đó có 1.289 văn bản có sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản so với quy định của Thông tư 55.

* Để đảm bảo các yêu cầu chung trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước cần phải:

- Tuân thủ nghiêm ngặt các quy định tại các văn bản sau:

(1) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12 tháng 11 năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16 tháng 12 năm 2002;

(2) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ngày 03 tháng 12 năm 2004;

(3) Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

(4) Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật;

(5) Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 04 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư;

(6) Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

- Tiếp tục đẩy mạnh, đổi mới hoạt động xây dựng, thẩm định, kiểm tra và rà soát hệ thống văn bản QPPL. Các Bộ, ngành, địa phương cần có kế hoạch, giải pháp cụ thể để nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng, thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL, tăng cường khả năng cập nhật thông tin cho đội ngũ này.

- Tổ chức đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng soạn thảo và ban hành văn bản cho đội ngũ cán bộ, công chức (bao gồm cả cán bộ lãnh đạo), nhằm trang bị cho cán bộ, công chức một lượng kiến thức cần thiết về kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản để áp dụng vào thực tiễn công tác.

- Người đứng đầu cơ quan, tổ chức cần phải quan tâm đúng mức đến công tác văn thư. Thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, nhắc nhở công chức thuộc quyền thực hiện nghiêm túc các quy định hiện hành có liên quan trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản của cơ quan, tổ chức.

Câu 11 : Văn bản quản lý nhà nước cần được XD và ban hành đảm bảo những yêu cầu về nội dung như thế nào và cho biết thực tiễn hiện nay của công tác này đã đảm bảo thực hiện các yêu cầu đó ra sao? có thể có những khuyến nghị gì để đảm bảo những yêu cầu đó .

Trả lời:

Trong quá trình soạn thảo, nội dung của văn bản cần đảm bảo thực hiện các yêu cầu sau đây:

+ Tính mục đích:

Khi bắt tay vào soạn thảo, cần xác định mục tiêu và giới hạn điều chỉnh của văn bản, tức là cần phải trả lời được các vấn đề: văn bản này ban hành để làm gì? Giải quyết công việc gì? Mức độ giải quyết đến đâu? Kết quả của việc thực hiện văn bản là gì? Do đó, cần nắm vững nội dung văn bản cần soạn thảo, phương thức giải quyết công việc đưa ra phải rõ ràng, phù hợp. Nội dung văn bản phải thiết thực, đáp ứng các yêu cầu thực tế đặt ra, phù hợp với pháp luật hiện hành, không trái với văn bản cấp trên, có tính khả thi. Không những thế, văn bản được ban hành phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động của cơ quan, tức là phải giải đáp được các vấn đề: văn bản sắp ban hành thuộc thẩm quyền pháp lý của ai và thuộc loại nào? Phạm vi tác động của văn bản đến đâu? Trật tự pháp lý được xác định như thế nào? Văn bản dự định ban hành có gì mâu thuẫn với các văn bản của cơ quan hoặc của cơ quan khác? Như vậy, người soạn thảo cần nắm vững nghiệp vụ và kỹ thuật soạn thảo văn bản dựa trên kiến thức cơ bản và hiểu biết về quản lý hành chính và pháp luật.

Tính mục đích của văn bản còn thể hiện ở phương diện mức độ phản ánh các mục tiêu trong đường lối, chính sách của cấp ủy Đảng, nghị quyết của cơ quan quyền lực cùng cấp và các văn bản của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên, áp dụng vào giải quyết những công việc cụ thể ở một ngành, một cấp nhất định. Vì vậy, cần nắm vững đường lối chính trị của Đảng để có thể quy phạm hóa chính sách thành pháp luật. Công tác này đòi hỏi giải quyết hợp lý các quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, giữa tập thể và cá nhân, giữa cấp trên và cấp dưới, phải bảo đảm công tác bảo mật.

+ Tính khoa học:

Một văn bản có tính khoa học phải bảo đảm:

++ Có đủ lượng thông tin quy phạm và thông tin thực tế cần thiết. Chức năng thông tin là chức năng tổng quát của văn bản. Thông tin quản lý chuyên đạt qua văn bản được xem là đáng tin cậy nhất.

++ Các thông tin được sử dụng để đưa vào văn bản phải được xử lý và đảm bảo chính xác, cụ thể: sự kiện và số liệu chính xác, đúng thực tế và còn hiện thời, không được sử dụng sự kiện và số liệu quá cũ, các thông tin chung chung và lặp lại từ văn bản khác.

++ Bảo đảm sự lô gích về nội dung, sự nhất quán về chủ đề, bố cục chặt chẽ. Trong văn bản cần triển khai những sự việc có quan hệ mật thiết với nhau. Như vậy, vừa tránh được tình trạng trùng lặp, chồng chéo trong các quy định, sự tản mạn, vụn vặt của pháp luật và các mệnh lệnh, vừa cho cơ quan ban hành không phải ban hành nhiều văn bản để giải quyết một công việc nhất định. Nội dung các mệnh lệnh và các ý tưởng phải rõ ràng, không làm cho người đọc hiểu theo nhiều cách khác nhau.

++ Sử dụng tốt ngôn ngữ hành chính - công cụ chuẩn mực. Ngôn ngữ và cách hành văn phải phải đảm bảo sự nghiêm túc, chuẩn xác, khách quan, chuẩn mực và phổ thông.

++ Đảm bảo tính hệ thống của văn bản (tính thống nhất). Nội dung của văn bản phải là một bộ phận cấu thành hữu cơ của hệ thống văn bản quản lý nhà nước nói chung.

++ Nội dung của văn bản phải có tính dự báo cao.

++ Nội dung và cách thức trình bày cần được hướng tới quốc tế hoá ở mức độ thích hợp.

+ **Tính đại chúng**

Đối tượng thi hành chủ yếu của văn bản là các tầng lớp nhân dân có trình độ học vấn khác nhau, trong đó phần lớn là trình độ văn hóa thấp. Vì vậy, văn bản phải có nội dung dễ hiểu, dễ nhớ, phù hợp với trình độ dân trí, đảm bảo đến mức tối đa tính phổ cập, song không ảnh hưởng đến nội dung nghiêm túc, chặt chẽ và khoa học của văn bản. Phải xác định rõ là các văn bản quản lý hành chính nhà nước luôn luôn gắn chặt với đời sống xã hội liên quan trực tiếp đến nhân dân lao động, là đối tượng để nhân dân tìm hiểu và thực hiện.

Tính phổ thông, đại chúng của văn bản giúp cho nhân dân dễ dàng, nhanh chóng nắm bắt chính xác ý đồ của cơ quan ban hành để từ đó có hành vi đúng pháp luật. Tính đại chúng cũng chính là tính nhân dân của văn bản, vì nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân, do đó nội dung của văn bản quản lý hành chính nhà nước còn phải phản ánh nguyện vọng chính đáng của đông đảo nhân dân lao động. Tính nhân dân của văn bản bảo đảm cho Nhà nước thật sự là công cụ sắc bén để nhân dân lao động làm chủ đất nước, làm chủ xã hội. Cũng có thể coi tính nhân dân của văn bản là biểu hiện tính dân chủ của các quyết định quản lý.

Tính dân chủ của văn bản có được khi: Phản ánh được nguyện vọng của nhân dân, vừa có tính thuyết phục, vừa động viên gây bầu không khí lành mạnh trong việc tuân thủ pháp luật và xây dựng đạo đức xã hội chủ nghĩa trong nhân dân; các quy định cụ thể trong văn bản không trái với các quy định trong hiến pháp về quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, khi quy định về nghĩa vụ phải quan tâm đến quyền lợi, khi quy định đến quyền lợi phải quan tâm đến biện pháp, thủ tục để đảm bảo quyền lợi đó được thực hiện. Tránh tình trạng quy định bắt buộc người dân phải làm thế này, thế kia, mà không quan tâm đến các điều kiện vật chất - kinh tế, chính trị - xã hội, tinh thần để người dân có thể nghiêm chỉnh chấp hành các quy định đó.

Để đảm bảo cho văn bản có tính đại chúng cần tiến hành khảo sát, đánh giá thực trạng xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo; lắng nghe ý kiến của quần chúng để nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của họ; tổ chức thảo luận đóng góp ý kiến rộng rãi tham gia xây dựng dự thảo văn bản; sử dụng ngôn ngữ phổ thông đại chúng trong trình bày nội dung văn bản, tránh lạm dụng các thuật ngữ hành chính - công vụ chuyên môn sâu.

+ **Tính công quyền:**

Văn bản quản lý nhà nước có chức năng pháp lý và quản lý. Tức là tùy theo tính chất và nội dung, văn bản phản ánh và thể hiện quyền lực nhà nước ở các mức độ khác nhau, đảm bảo cơ sở pháp lý để Nhà nước giữ vững quyền lực của mình, truyền đạt ý chí của cơ quan nhà nước tới nhân dân và các chủ thể pháp luật khác. Ý chí đó thường là những mệnh lệnh, những yêu cầu, những cấm đoán và cả những hướng dẫn hành vi xử sự của con người được nêu lên thông qua các hình thức quy phạm pháp luật. Tính công quyền cho thấy tính cưỡng chế, bắt buộc thực hiện ở những mức độ khác nhau của văn bản, tức là văn bản thể hiện quyền lực nhà nước, đòi hỏi mọi người phải tuân theo, đồng thời phản ánh địa vị pháp lý của các chủ thể pháp luật. Để đảm bảo có tính công quyền, văn bản phải được ban hành đúng thẩm quyền, tức là chỉ được sử dụng văn bản giải quyết công việc trong phạm vi thẩm quyền được pháp luật quy định. Trường hợp chủ thể nào đó ban hành văn bản trái thẩm quyền thì văn bản đó được coi là bất hợp pháp. Chính vì vậy, văn bản phải có nội dung hợp pháp, được ban hành theo đúng hình thức và trình tự do pháp luật quy định.

Một biểu hiện khác của tính công quyền là nội dung của văn bản quy phạm pháp luật phải được trình bày dưới dạng các quy phạm pháp luật. Nội dung của mỗi quy phạm pháp luật đều thể hiện hai mặt: cho phép và bắt buộc, nghĩa là quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự, trong đó chỉ ra quyền và nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Ngoài ra, nội dung của quy phạm pháp luật phải chặt chẽ, rõ ràng, chính xác và luôn được hiểu thống nhất.

+ **Tính khả thi**

Tính khả thi là một yêu cầu đối với văn bản, đồng thời là kết quả của sự kết hợp đúng đắn và hợp lý các yêu cầu về tính mục đích, tính khoa học, tính đại chúng, tính công quyền; nếu văn bản không bảo đảm được tính Đảng (tính mục đích), tính nhân dân (tính phổ thông đại chúng), tính khoa học, tính quy phạm (tính pháp lý, quản lý) thì văn bản khó có khả năng thực thi. Ngoài ra, để các nội dung của văn bản được thi hành đầy đủ và nhanh chóng, văn bản còn phải hội đủ các điều kiện sau:

++ Nội dung văn bản phải đưa ra những yêu cầu về trách nhiệm thi hành hợp lý, nghĩa là phù hợp với trình độ, năng lực, khả năng vật chất của chủ thể thi hành.

++ Khi quy định các quyền cho chủ thể phải kèm theo các điều kiện bảo đảm thực hiện các quyền đó;

++ Phải nắm vững điều kiện, khả năng mọi mặt của đối tượng thực hiện văn bản nhằm xác lập trách nhiệm của họ trong các văn bản cụ thể.

Câu 12. Văn bản quản lý nhà nước cần được XD và ban hành đảm bảo những yêu cầu về thể thức như thế nào và cho biết thực tiễn hiện nay của công tác này đã đảm bảo thực hiện các yêu cầu đó ra sao? Có thể có những khuyến nghị gì để đảm bảo những yêu cầu đó .

Văn bản quản lý hành chính nhà nước phải được XD và ban hành đảm bảo những yêu cầu về thể thức. Thể thức của văn bản và những yếu tố hình thức cơ cấu nội dung đã được thể chế hóa. Các yếu tố thể thức, tùy theo tính chất của mỗi loại văn bản mà có thể được bố trí theo những mô hình kết cấu khác nhau tạo thành cơ cấu văn bản.

Là phương tiện quan trọng, chủ yếu để chuyển tải quyền lực nhà nước vào cuộc sống, văn bản quản lý nhà nước cần phải được thể hiện bằng một hình thức pháp lý đặc biệt để có thể phân biệt dễ dàng với những văn bản thông thường khác. Hình thức đặc biệt đó chính là thể thức của chúng. Là một trong những yếu tố cấu thành nghi thức nhà nước, cần phải được tôn trọng và tuân thủ nghiêm ngặt trong hoạt động XD và ban hành văn bản. Cần hướng tới quy định chế tài cụ thể đối với những văn bản không đảm bảo yêu cầu về thể thức.

Thể thức văn bản là tập hợp các thành phần cấu thành văn bản, bao gồm những thành phần chung áp dụng đối với các loại văn bản và các thành phần bổ sung trong những trường hợp cụ thể đối với một số loại văn bản nhất định.

Theo quy định tại Điều 5 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư và Mục II Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ, thể thức văn bản bao gồm các thành phần sau:

- Quốc hiệu;
- Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản;
- Số, ký hiệu của văn bản;
- Địa danh, ngày, tháng, năm ban hành văn bản;
- Tên loại và trích yếu nội dung văn bản hoặc nơi đề gửi
- Nội dung văn bản;
- Chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền;
- Dấu của cơ quan, tổ chức;
- Nơi nhận;
- Dấu chỉ mức độ khẩn, mật;
- Các thành phần thể thức khác:

+ Địa chỉ cơ quan, tổ chức; địa chỉ E-Mail; địa chỉ trên mạng (Website); số điện thoại, số Telex, số Fax đối với công văn, công điện, giấy giới thiệu, giấy mời, phiếu gửi, phiếu chuyển để tạo điều kiện thuận lợi cho việc liên hệ;

+ Các chỉ dẫn phạm vi lưu hành như “trả lại sau khi họp (hội nghị)”, “xem xong trả lại”, “lưu hành nội bộ” đối với những văn bản có phạm vi, đối tượng phổ biến, sử dụng hạn chế hoặc chỉ dẫn về dự thảo văn bản như “dự thảo” hay “dự thảo lần...”...;

+ Ký hiệu người đánh máy và số lượng bản phát hành đối với những văn bản cần được quản lý chặt chẽ về số lượng bản phát hành;

+ Trường hợp văn bản có phụ lục kèm theo thì trong văn bản phải có chỉ dẫn về phụ lục đó. Phụ lục văn bản phải có tiêu đề; văn bản có từ hai phụ lục trở lên thì các phụ lục được đánh số thứ tự bằng chữ số La Mã;

+ Số trang: văn bản và phụ lục văn bản gồm nhiều trang thì từ trang thứ hai trở đi được đánh số thứ tự bằng chữ số Ả-rập; số trang của phụ lục văn bản được đánh riêng, theo từng phụ lục.

Các yếu tố thuộc bố cục được trình bày theo quy định nhất định và đó cũng là những yếu tố thể thức của văn bản như: việc đặt lề để vùng trình bày, vị trí các yếu tố thể thức, phong, cỡ và kiểu chữ, độ giãn dòng,...v. v.. Thể thức của văn bản đảm bảo cho văn bản có tính pháp lý, tính khuôn mẫu và tạo điều kiện sử dụng thuận tiện văn bản trong thực tiễn quản lý nhà nước.

Câu hỏi 13. Văn bản quản lý NN cần được soạn thảo theo văn phong nào? Văn phong đó hiện nay cần được nghiên cứu và áp dụng ra sao nhằm đảm bảo thể hiện có hiệu quả những nội dung quản lý NN?

Văn bản quản lý Nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hoá) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.

Tuỳ thuộc vào từng yếu tố trong mỗi môi trường giao tiếp khác nhau nội dung giao tiếp có thể được thể hiện bằng những phong cách chức năng nhất định. Phù hợp với mỗi phong cách chức năng có cách viết (văn phong) tương ứng.

Có nhiều loại văn phong khác nhau như: văn chương, chính luận – báo chí, khoa học, hành chính - công vụ, khẩu ngữ.

Văn bản quản lý Nhà nước được viết theo văn phong hành chính - công vụ, một loại văn phong tổng hợp và hỗn dung văn phong pháp luật và văn phong hành chính - công vụ. Văn phong hành chính - công vụ là dạng ngôn ngữ tiếng Việt văn học tạo thành hệ thống tương đối khép kín, hoàn chỉnh các phương tiện ngôn ngữ viết đặc thù nhằm phục vụ cho các mục đích giao tiếp bằng văn bản trong lĩnh vực hoạt động pháp luật và hành chính. Các phương tiện ngôn ngữ đó chủ yếu bao gồm:

- Có sắc thái văn phong hành chính – công vụ;
- Trung tính;
- Trung tính được sử dụng chủ yếu trong loại văn phong này.

Văn phong hành chính – công vụ được sử dụng trong giao tiếp bằng văn bản tại các cơ quan nhà nước trong công tác điều hành – quản lý, ở toà án, trong hội đàm công vụ và ngoại giao. Đó là văn phong của các văn bản pháp luật, các quyết định quản lý, các văn kiện chính thức khác nhau, thư tín công vụ, diễn văn, các bài phát biểu tại các cơ quan bảo vệ pháp luật, các chỉ dẫn mang tính pháp lý...

*** Đặc điểm của văn phong hành chính - công vụ.**

Tính chính xác, rõ ràng :

Văn bản phải được viết sao cho mọi người có thể hiểu một cách rõ ràng, chính xác, nội dung văn bản muốn truyền đạt. Tính thiếu chính xác và không rõ ràng, mơ hồ của những văn bản không chuẩn mực về văn phong sẽ gây những hậu quả nghiêm trọng; những nội dung bị bóp méo, xuyên tạc trong lĩnh vực này ảnh hưởng to lớn đến số phận con người, đến đời sống xã hội.

Để đảm bảo tính chính xác, rõ ràng, cần viết câu gọn ghẽ, mạch lạc, diễn tả ý tưởng dứt khoát, sử dụng từ ngữ một cách chính xác.

Tính chính xác của lời nói luôn luôn gắn liền với khả năng tư duy rõ ràng, hiểu biết vấn đề và biết cách sử dụng ý nghĩa của từ. Tính chính xác của lời nói có thể được xác định trên cơ sở sự tương hợp “lời nói – hiện thực khách quan” và “lời nói - tư duy”. Tính chính xác của lời nói trước hết liên quan chặt chẽ với bình diện ngữ nghĩa của hệ thống ngôn ngữ và cũng do đó có thể thấy nó chính là sự tuân thủ những chuẩn mực sử dụng từ ngữ đảm bảo phong cách chức năng của lời nói công vụ, tức là sử dụng những từ ngữ văn học, mà không sử dụng những từ ngữ địa phương, tiếng lóng.

Một lời nói chính xác sẽ đảm bảo cho nó có tính logic. Tuy nhiên đó mới chỉ là điều kiện cần, ngoài ra còn phải có những điều kiện khác nữa mới đủ. Thí dụ người muốn có lời nói logic thì bản thân

phải biết tư duy logic, thực hiện mọi hoạt động tư duy phù hợp với những quy tắc của logic; thêm nữa cũng cần có những hiểu biết nhất định về các phương tiện ngôn ngữ để tạo được tính liên kết và không mâu thuẫn giữa các yếu tố tạo nên cấu trúc lời nói. Logic lời nói khác biệt với logic nhận thức bởi sự định hướng rõ ràng của người phát đối với người nhận và tình huống giao tiếp. Sự tuân thủ hoặc vi phạm logic lời nói có ảnh hưởng trực tiếp to lớn đến sự tiếp thu lời nói từ phía người nghe. Đối với lời nói công vụ đây là điều hết sức quan trọng, bởi lẽ những vấn đề đưa ra phải được người nghe lĩnh hội đúng với ý của người phát ngôn. Mọi cách hiểu khác đi sẽ để lại những hậu quả khôn lường.

Tính phổ thông, đại chúng :

Văn bản phải được viết bằng ngôn ngữ dễ hiểu, tức là bằng những từ ngữ phổ thông, các yếu tố ngôn ngữ nước ngoài đã được Việt hoá tối ưu.

“Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải đơn giản, dễ hiểu. Đối với thuật ngữ chuyên môn cần xác định rõ nội dung, thì phải được định nghĩa trong văn bản”.(Điều 5, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Muốn văn bản dễ hiểu, dễ nhớ, dễ tiếp thu, nhất là trong điều kiện dân trí còn thấp, ý thức pháp luật chưa cao, thì cần phải viết ngắn gọn, không lạm dụng thuật ngữ chuyên môn, hành văn viên dẫn lối bác học.

Tính khách quan, phi cá tính :

Nội dung của văn bản phải được trình bày trực tiếp, không thiên vị, bởi lẽ loại văn bản này là tiếng nói quyền lực của Nhà nước, chứ không phải là tiếng nói riêng của một cá nhân, dù rằng văn bản có thể được giao cho một cá nhân soạn thảo. Là người phát ngôn thay cho cơ quan, tổ chức công quyền, các cá nhân không được tự ý đưa những quan điểm riêng của mình vào nội dung văn bản, mà phải nhân danh cơ quan trình bày ý chí của Nhà nước, ý đồ lãnh đạo. Chính vì vậy cách hành văn biểu cảm thể hiện tình cảm, quan điểm cá nhân không phù hợp với văn phong hành chính – công vụ. Tính khách quan, phi cá tính của văn bản gắn liền với chuẩn mực, kỷ cương, vị thế, tôn ti mang tính hệ thống của cơ quan nhà nước, có nghĩa là tính chất này được quy định bởi các chuẩn mực pháp lý.

Tính trang trọng, lịch sự :

Văn bản là tiếng nói của chính quyền, nên phải thể hiện tính trang trọng, uy nghiêm. Lời văn trang trọng thể hiện sự tôn trọng đối với chủ thể thi hành làm tăng uy tín của cá nhân, tập thể ban hành văn bản.

Hơn thế nữa, văn bản phản ánh trình độ văn minh quản lý của dân tộc, của đất nước. Muốn các quy phạm pháp luật, các quyết định hành chính đi vào ý thức của mọi người dân thì không thể dùng lời lẽ thô bạo, thiếu nhã nhặn, không nghiêm túc, mặc dù văn bản có chức năng truyền đạt mệnh lệnh, ý chí quyền lực nhà nước. Đặc tính này cần (và phải được) duy trì ngay cả các văn bản kỹ luật.

Tính trang trọng, lịch sự của văn bản phản ánh trình độ giao tiếp “văn minh hành chính” của một nền hành chính dân chủ, pháp quyền hiện đại.

Tính khuôn mẫu :

Văn bản cần được trình bày, sắp xếp bố cục nội dung theo khuôn mẫu, thể thức quy định và trong nhiều trường hợp theo các bản mẫu có sẵn chỉ cần điền nội dung cần thiết vào. Tính khuôn mẫu bảo đảm cho sự thống nhất, tính khoa học và tính văn hoá của công văn giấy tờ.

Tính khuôn mẫu còn thể hiện trong việc sử dụng từ ngữ hành chính - công vụ, các quán ngữ kiểu: “ Căn cứ vào...”, “Theo theo đề nghị của...”, “Các ...chịu trách nhiệm thi hành...này”..., hoặc thông qua việc lặp lại những từ ngữ, cấu trúc ngữ pháp, dàn bài có sẵn,... Tính khuôn mẫu của văn bản giúp người soạn thảo đỡ tốn công sức, đồng thời giúp người đọc dễ lĩnh hội; mặt khác cho phép sản xuất hàng loạt, trợ giúp cho công tác quản lý và lưu trữ theo kỹ thuật hiện đại.

Tóm lại, văn bản quản lý nhà nước cần được soạn thảo theo văn phong hành chính - công vụ, với các đặc điểm sau: lời văn mang tính khách quan, vô tư, chính xác, trang trọng, lịch sự và văn hóa; lời văn gọn gàng, đầy đủ, dễ hiểu.

Câu hỏi 14: Văn bản quản lý NN cần được xây dựng và ban hành đảm bảo những yêu cầu về ngôn ngữ như thế nào? Và cho biết thực tiễn hiện nay công tác này đã đảm bảo thực hiện các yêu cầu đó ra sao? Có thể có những khuyến nghị gì để đảm bảo những yêu cầu đó.

Hiệu lực của văn bản phụ thuộc rất nhiều yếu tố như: Thẩm quyền, thể thức, ngôn ngữ... Trong đó việc sử dụng ngôn ngữ là yếu tố không kém phần quan trọng, bởi vì đây là phương pháp diễn đạt, tư duy bằng công cụ ngôn ngữ (viết).

Ngôn ngữ là công cụ giao tiếp quan trọng và cũng là thành tựu vĩ đại nhất của nền văn minh nhân loại. Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quản lý NN là ngôn ngữ tiếng Việt, nhưng ngôn ngữ tiếng Việt được thể hiện trong văn bản quản lý NN nó mang một phong cách được gọi là phong cách ngôn ngữ hành chính công vụ.

Trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quản lý NN phải đảm bảo yêu cầu về ngôn ngữ như:

Về sử dụng từ ngữ:

Lựa chọn và sử dụng từ đúng nghĩa: Cần dùng từ đúng nghĩa từ vựng sao cho từ phải biểu hiện được tính chính xác nội dung cần thể hiện. Sử dụng từ đúng nghĩa ngữ pháp. Không dùng từ làm phát sinh cách hiểu đa nghĩa. Cần lưu ý không sử dụng nhầm lẫn vị trí các từ khác nhau.

Sử dụng từ đúng văn phong hành chính - công vụ: Sử dụng từ ngữ phổ thông, trung tính thuộc văn viết, không dùng từ thuộc phong cách khẩu ngữ. Tránh sử dụng từ cô, thậm trọng trong dùng từ mới. Không dùng từ địa phương; không dùng tiếng lóng, từ thông tục. Sử dụng đúng và hợp lý các thuật ngữ chuyên ngành. Sử dụng hợp lý và chính xác các từ Hán-Việt và các từ gốc nước ngoài.

Sử dụng từ đúng chính tả tiếng Việt: Văn bản quản lý NN cần phải được viết đúng chính tả tiếng Việt, riêng về chữ viết hoa thực hiện theo Quyết định số 09/1998/QĐ-VPCP của Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ.

Dùng từ đúng quan hệ kết hợp: để tạo ra một câu và các đơn vị trên câu, các từ được sử dụng luôn luôn quan hệ với nhau về ngữ nghĩa và ngữ pháp với các từ đi trước và đi sau nó.

Kỹ thuật cú pháp:

Câu xét theo quan hệ hướng nội: Câu phải viết đúng quy tắc ngữ pháp tiếng Việt, tức là có đầy đủ 2 thành phần nòng cốt là chủ ngữ và vị ngữ. Câu dài, câu nhiều vế, nhiều bộ phận có thể được tách theo những khuôn mẫu nhất định. Câu phải có quan hệ ngữ nghĩa phù hợp với tư duy người Việt, nghĩa là phải phản ánh đúng quan hệ trong thế giới khách quan, hoặc phải có các vế câu hợp logic. Câu phải được đánh dấu cho phù hợp với chính tả tiếng Việt và nội dung câu.

Câu xét về quan hệ hướng ngoại: câu cần có sự nhất quán về chủ đề. Đó là cơ sở tạo tính trọn vẹn về nội dung và hoàn chỉnh về hình thức. Câu phải được liên kết hài hoà.

Đoạn văn: đoạn văn là cơ sở để tổ chức văn bản, thường gồm một câu gắn bó với nhau trên cơ sở một chủ đề bộ phận, cùng nhau phát triển chủ đề theo định hướng giao tiếp chung của văn bản. Tóm lại, khi viết đoạn văn cần lưu ý sao cho các câu trong đoạn văn tập trung duy trì cùng một chủ đề, không bị phân tán hoặc đột ngột chuyển sang một phạm vi khác, tức là tránh bị lạc đề.

Tổ chức kết cấu văn bản: văn bản có thể phạm các lỗi giống như các lỗi trong một đoạn văn. Nghĩa là trong văn bản, giữa các phần, các mục, các đoạn cũng có thể có tình trạng lạc đề, thiếu hụt chủ đề, lặp chủ đề, đứt mạch ý, mâu thuẫn về ý hoặc thiếu sự liên kết chặt chẽ.

Các lỗi trong văn bản có thể là: không tách đoạn; tách đoạn tùy tiện, ngẫu hứng; không chuyển đoạn, liên kết đoạn.

Câu 15: Hãy trình bày những mục đích và nguyên tắc tiêu chuẩn hoá văn bản quản lý NN. Tính chuẩn hoá văn bản quản lý NN hiện nay của Nhà nước ta đang ở mức độ nào và nên được tiếp tục thực hiện ra sao?

* VBQLHCNN là một hệ thống những văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội của cơ quan hành chính NN và sự tham gia vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các tổ chức chính trị - xã hội mà bản chất của nó là chứa đựng ý chí chung hoặc những thông tin mang tính hành chính nhà nước được ban hành trong việc thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước.

Như vậy, văn bản QLNN là sản phẩm của cơ quan hành chính NN mà thông qua đó NN quản lý xã hội bằng ý chí của mình. Để có một sản phẩm thống nhất thì việc ban hành văn bản phải có mục đích và nguyên tắc cụ thể.

Quản lý là một quá trình: Chủ thể --> khách thể (bằng nội dung quản lý) ==> Xét theo đối tượng.

* Mục đích trước tiên và bao trùm là có một hệ thống văn bản QLNN thống nhất trong cả nước chứ không thể mỗi địa phương xây dựng văn bản theo mỗi cách khác nhau. Muốn thế, phải xây dựng hệ thống các tiêu chuẩn để làm căn cứ cho các cơ quan QLNN thực hiện việc soạn thảo và ban hành văn bản QLNN.

- Thống nhất về hình thức.
- Thống nhất về nội dung.
- Thống nhất qui trình xây dựng.
- Thống nhất trong quá trình sử dụng.
- Để dễ soạn thảo và ban hành.
- Để dễ sử dụng.

* Muốn thực hiện đạt được mục đích nêu trên phải tuân thủ một số nguyên tắc:

- Văn bản QLNN phải chuẩn để hiệu thống nhất vì vậy khi ban hành phải theo qui định cụ thể được qui định ở một số văn bản như:

+ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16/12/2002;

+ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND ngày 03/12/2004;

+ Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 Qui định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

+ Nghị định số 110/2003/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư;

+ Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

- Xây dựng văn bản QLNN theo nguyên tắc xây dựng nền pháp chế XHCN, phải tuân thủ pháp luật.

- Tuân thủ nguyên tắc kiểm tra, đánh giá trong quá trình soạn thảo và ban hành văn bản để tránh chồng chéo, mâu thuẫn, trái pháp luật...theo quy định tại Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật.

* Hiện trạng văn bản QLNN hiện nay:

- Thứ nhất, nhờ xác định rõ thẩm quyền về mặt hình thức và nội dung của cơ quan nhà nước trong việc ban hành văn bản quy phạm quản lý, mà các cơ quan ban hành văn bản đúng với thẩm quyền theo luật định hơn.

- Thứ hai, nhờ xác định rõ tính thứ bậc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà tính thống nhất của hệ thống pháp luật được bảo đảm.

- Thứ ba, nhờ tuân thủ chặt chẽ các giai đoạn của quy trình lập pháp, lập quy được quy định cụ thể trong Luật mà việc xây dựng văn bản QPPL có tính khoa học, hợp lý, dân chủ và tính khả thi cao.

- Thứ tư, với sự khẳng định trách nhiệm thường xuyên của cơ quan nhà nước trong việc rà soát, hệ thống hóa văn bản, những quy định mâu thuẫn, chồng chéo từng bước được loại bỏ, góp phần đảm bảo tính thống nhất nội tại của hệ thống văn bản QPPL.

- Thứ năm, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL ngày càng được quan tâm.

- Thứ sáu, việc ban hành các văn bản đã đáp ứng yêu cầu vận hành của nền hành chính.

Bên cạnh những kết quả đáng kể nêu trên, thể chế lập pháp, lập quy cũng còn những hạn chế, thiếu sót sau đây:

- Quy trình, chương trình xây dựng văn bản QPPL vẫn còn nhiều bất cập, không hợp lý; nặng về số lượng, nội dung chất lượng không cao, thời gian kéo dài, không đồng bộ giữa các văn bản chính với các văn bản thực hiện cụ thể.

- Cơ chế xây dựng văn bản QPPL vẫn còn nặng về dân chủ hình thức chưa phát huy thật sự trí tuệ của các cơ quan, chuyên gia, của nhân dân trong ban hành văn bản QPPL; thiếu cơ chế phản biện khách quan, thiếu đội ngũ chuyên gia hoạch định chính sách, thể chế có trình độ cao.

- Mặc dù đã có Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND nhưng việc ban hành văn bản QPPL ở các địa phương vẫn còn tình trạng tràn lan, dẫn đến tình trạng phân tán quyền quản lý, điều hành của Chính phủ đối với các địa phương. Nhiều văn bản quản lý nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã được ban hành nhưng chưa có văn bản hướng dẫn của chính quyền địa phương thì chưa được thực hiện. Điều đó dẫn đến tình trạng thực hiện chậm trễ, sai lệch hoặc không thực hiện các văn bản quản lý nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Một số địa phương lợi dụng tính đặc thù, khả năng ngân sách của địa phương ban hành văn bản trái với văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

* Các công việc cần tiếp tục thực hiện trong thời gian tới:

- Rà soát và hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật theo từng lĩnh vực, loại bỏ những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp. Phát huy hiệu quả của cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản quy phạm pháp luật.

- Tăng cường năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh chờ nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành.

- Để nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu đầu cho đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua đề trình Quốc hội.

- Ban hành các quy định bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật, tổ chức tốt việc lấy ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân, của những người là đối tượng điều chỉnh của văn bản trước khi ban hành.

- Các văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo hoặc yết thị, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ngay sau khi ký ban hành để công dân và các tổ chức có điều kiện tìm hiểu và thực hiện.

- Đổi mới quy trình, thủ tục chuẩn bị và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, phương thức hợp tác và phân công giữa các cơ quan có liên quan trong chuẩn bị và ban hành văn bản;

- Huy động sự tham gia của chuyên gia, nhân dân và các bộ phận chủ yếu có liên quan đến các quy định nêu trong văn bản vào quá trình xây dựng và thông qua văn bản;

- Tăng cường năng lực các cơ quan, tổ chức trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Để nâng cao chất lượng hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, kịp thời thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì đòi hỏi tính chuẩn hoá văn bản quản lý NN ngày càng cao.

Trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản của bất kỳ chủ thể nào đều có mục đích. Văn bản quản lý NN được sản sinh ra nhằm mục đích tổ chức công việc, hướng dẫn hoạt động của các cơ quan cấp dưới cho nên chúng phải tạo ra được hiệu quả cần có thì mới đảm bảo chức năng của mình.

Mục đích của tiêu chuẩn hoá văn bản quản lý NN làm cho hệ thống pháp luật rõ ràng, có tên loại, hiệu lực pháp lý, nhóm các quan hệ, lĩnh vực.../.

Câu 16: Quy trình xây dựng và ban hành VBQLNN được hiểu như thế nào? Quy trình đó cần được xây dựng trên cơ sở những nguyên tắc nào? Thực tiễn hiện nay của công tác này đã đảm bảo thực hiện các nguyên tắc đó ra sao?

* Quy trình xây dựng và ban hành VBQLNN là các bước mà CQQLNN có thẩm quyền nhất thiết phải tiến hành trong công tác xây dựng và ban hành văn bản theo đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động của mình. Quy trình chung xây dựng và ban hành VBQLNN gồm sáu bước như sau:

Bước 1: Sáng kiến và soạn thảo văn bản.

Bước 2: Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo.

Bước 3: Thẩm định dự thảo.

Bước 4: Xem xét thông qua.

Bước 5: Công bố.

Bước 6: Gửi và lưu trữ văn bản.

* Quy trình đó cần được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc sau đây:

1. Nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng: Đây là nguyên tắc quan trọng nhất trong các nguyên tắc chỉ đạo việc soạn thảo VBQLNN. Nguyên tắc này khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng trong hệ thống chính trị. Vai trò của Đảng trong công tác xây dựng và ban hành VBQLNN thể hiện ở chỗ:

+ Các chủ trương, đường lối của Đảng muốn phát huy hiệu lực trong cuộc sống thì phải được các CQNN có thẩm quyền biến hành các quy định mang tính bắt buộc Nhà nước.

+ Sự lãnh đạo của Đảng bảo đảm cho hoạt động ban hành các VBQPPL được triển khai theo đúng định hướng XHCN đáp ứng được yêu cầu, nguyện vọng và ý chí của nhân dân.

2. Nguyên tắc bảo đảm dân chủ: Khi xây dựng hệ thống pháp luật để quản lý XH, cần phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đại đa số nhân dân lao động, phản ánh đầy đủ các giá trị XH mà nhân dân đã dày công tạo dựng nên trong suốt chiều dài lịch sử của đất nước.

3. Nguyên tắc pháp chế: Mọi tổ chức và công nhân phải chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và PL, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp, PL...

* Trong thực tiễn hiện nay công tác XD & BHVBQLNN nhìn chung có đảm bảo được những nguyên tắc nêu trên. Chẳng hạn như việc xây dựng và ban hành VBQLNN ở nước ta trong thời gian qua đã phản ánh đúng đắn các chủ trương, chính sách của Đảng, truyền đạt kịp thời các thông tin quản lý từ cấp này đến cấp khác, trở thành cầu nối quan trọng giữa hệ thống các cơ quan, giữa Đảng với nhân dân. Có thể khẳng định rằng trong những năm đổi mới VBQLNN của ta đã thể chế hóa kịp thời những chủ trương do Đảng đề ra trên nhiều lĩnh vực kinh tế, xã hội của đất nước.

Việc xây dựng và ban hành văn bản quản lý NN ở nước ta cũng đảm bảo được nguyên tắc dân chủ, chẳng hạn như đã có hơn 20 triệu người tham gia vào thảo luận dự thảo Hiến pháp 1980, hàng trăm ngàn người gửi nội dung đóng góp đến các Ủy ban dự thảo Hiến pháp, trên cơ sở đề nghị đó mà Hiến pháp 1980 được sửa đổi, bổ sung hoặc là các dự án luật, pháp lệnh đều được đưa ra lấy ý kiến rộng rãi trong các tầng lớp nhân dân.

Các văn bản QLNN hiện nay dần dần hoàn chỉnh về thể thức, tính pháp lý cao. Các VBQPPL phù hợp với văn bản luật của cơ quan quyền lực NN, đặc biệt cơ quan kiểm sát có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính pháp chế đảm bảo cho các văn bản lập quy phù hợp với luật. Có sự tiến bộ trong việc xác định cơ sở pháp lý cho quá trình xây dựng và ban hành VBQLNN ở nước ta, nhất là sự ra đời của LBHVBQPPL năm 1996 và sửa đổi bổ sung năm 2002.

Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn tồn tại một số văn bản ban hành chưa đảm bảo tính khả thi cao, văn bản ban hành thời gian sống của văn bản khá ngắn. Một số văn bản QLNN ở một số địa phương chưa cụ thể hóa được chủ trương chính sách của Đảng, thậm chí trái với Luật và VBQLNN của cấp trên. Một số cơ quan xây dựng và ban hành văn bản trái ngược nhau về nội dung làm cho việc thực hiện một chức năng nhất định nào đó của QLNN gặp khó khăn.

Câu 17 Tại sao nói: hoạt động XD&BHVBQPPL là một bộ phận của quá trình sáng tạo pháp luật? Hoạt động đó cần được tiến hành đảm bảo những nguyên tắc cơ bản nào?

* Như chúng ta đã biết, quá trình sáng tạo pháp luật là hoạt động XD & BHVBQPPL. Quá trình sáng tạo PL bao gồm việc ban hành các VB Luật và cả những VB dưới Luật.

Có thể nói: sáng tạo pháp luật là một hình thức lãnh đạo của Nhà nước đối với xã hội, bao gồm việc quy định, thay đổi và bãi bỏ các QPPL, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành hoặc do các tổ chức xã hội khác được ủy quyền tiến hành cùng với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những vấn đề tương ứng.

Hoạt động XD&BHVBQPPL: là việc ban hành những văn bản quy định chi tiết, những hướng dẫn thực hiện pháp luật, những quy định phù hợp với đặc điểm từng lĩnh vực, từng vùng lãnh thổ, nhưng không trái với Hiến pháp và pháp luật.

Sáng tạo pháp luật bao gồm các giai đoạn:

- + Sáng kiến pháp luật;
- + Lập chương trình xây dựng văn bản QPPL;
- + Soạn thảo dự án, dự thảo văn bản QPPL;
- + Thẩm tra, thẩm định dự án, dự thảo văn bản QPPL;
- + Thảo luận và thông qua dự án, dự thảo văn bản QPPL.
- + Công bố văn bản QPPL;

Trong đó giai đoạn "sáng kiến pháp luật" bao gồm hai hoạt động sáng kiến lập pháp và sáng kiến lập quy. Như vậy, hoạt động XD&BHVBQPPL cũng tham gia vào quy trình sáng tạo pháp luật.

Một vài đặc điểm của hoạt động lập quy:

- + Chủ thể của hoạt động lập quy: chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương;
- + Mang tính phụ thuộc nghĩa là nội dung của hoạt động lập quy không ngoài việc hướng dẫn áp dụng các văn bản cao hơn.

Từ những nội dung nêu trên, chúng ta khẳng định rằng hoạt động XD&BHVBQPPL là một bộ phận của quá trình sáng tạo pháp luật.

***Hoạt động đó cần được tiến hành đảm bảo những nguyên tắc cơ bản sau đây:**

a. Nguyên tắc sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Thông qua việc đưa công tác sáng tạo pháp luật vào hoạt động chính trị Đảng không những chỉ ảnh hưởng đến việc biểu thị lợi ích của giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động, mà còn ảnh hưởng đến cả quá trình thông qua các văn bản quy phạm pháp luật. Trong các đại hội và các hội nghị Trung ương Đảng thường được thông qua nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó chỉ rõ phải hoàn thiện công tác sáng tạo pháp luật.

b. Nguyên tắc dân chủ: Quá trình sáng tạo pháp luật được đặc trưng bởi nền dân chủ XHCN sâu sắc. Giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động bao giờ cũng quan tâm đến pháp luật, quan tâm để việc biểu thị ý chí của họ trong pháp luật. Vì vậy họ tham gia tích cực vào công tác thảo luận nội dung các văn bản quy phạm pháp luật. Họ đưa ra các yêu cầu cho các đại biểu, cho những người đại diện đối với văn bản này hoặc văn bản khác.

c. Nguyên tắc pháp chế: Bản chất của nguyên tắc này nhằm bảo đảm tôn trọng tuyệt đối pháp luật trong quá trình sáng tạo pháp luật. Điều này có nghĩa là cơ quan sáng tạo pháp luật cần phải ban hành các văn bản quy phạm pháp luật chỉ trong khuôn khổ thẩm quyền của mình, đồng thời phải thực hiện sáng tạo pháp luật theo thủ tục đã được quy định. Nguyên tắc pháp chế đảm bảo các văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với văn bản luật của cơ quan quyền lực nhà nước tối cao. Các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước, đặc biệt là cơ quan kiểm sát có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm tính pháp chế trong công tác sáng tạo pháp luật đảm bảo cho các văn bản lập quy phù hợp với luật.

d. Nguyên tắc khoa học: Tính khoa học đòi hỏi nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật phải được trình bày dưới dạng các quy phạm và bằng một ngôn ngữ hành chính-công vụ chuẩn mực; còn hình thức phải chặt chẽ, rõ ràng, khuôn mẫu. Căn cứ khoa học sâu sắc sẽ đảm bảo cho tính chính xác, tính phổ thông, đại chúng của nội dung các văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm nội dung của các văn bản phù hợp với trình độ phát triển hiện tại của xã hội, từ đó làm cho các văn bản có tính khả thi cao.

đ. Nguyên tắc bình đẳng các dân tộc: Khi thực hiện hoạt động sáng tạo pháp luật phải tính đến lợi ích của các dân tộc sống trên đất nước. Phải xây dựng thủ tục hoạt động sáng tạo pháp luật sao cho phù hợp với nguyên tắc xây dựng nhà nước có nhiều dân tộc, bảo đảm được lợi ích chung cho toàn quốc cũng như bảo đảm lợi ích riêng cho mỗi dân tộc. Hiến pháp 1992 Điều 5: Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam. Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc.

Câu 18: Hoạt động lập quy cần được phân biệt với lập pháp như thế nào? Tại sao nói trong nhiều trường hợp vẫn có sự tràn qua của lập quy sang lập pháp? Cần làm gì để chấm dứt, tránh hoặc giảm thiểu tình trạng đó?

Trả lời:

Xuất phát từ nguyên tắc tổ chức và hoạt động của NN, quyền lực NN là thống nhất, song có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Từ nguyên tắc ấy chúng ta cần nghiên cứu để thấy được sự tương quan và phân định trong hoạt động thực thi quyền lực NN. Trong lĩnh vực xây dựng và ban hành VBQPPL, việc phân định giữa lập pháp và lập quy chúng ta xem xét trên những căn cứ sau:

1. Mối quan hệ giữa NN-PL:

Theo quy định của Hiến pháp và các Luật Tổ chức:

QH là cơ quan quyền lực NN cao nhất, Chủ tịch nước là người đứng đầu NN, CP là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Tòa án là cơ quan Tư pháp cao nhất. Như vậy chúng ta thấy mối tương quan, mỗi cơ quan có một vị trí cao nhất của quốc gia.

QH thực hiện việc tập trung, thống nhất quyền lực ở những điểm sau: bắt nguồn từ cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, QH là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Hoạt động lập hiến, lập pháp là hoạt động đỉnh cao của quyền lực NN mang tính tập quyền, là cơ quan duy nhất có quyền làm luật và sửa đổi luật nhưng sự tập quyền của LP còn bị ảnh hưởng bởi chế độ đại diện. Chế độ đại diện không tách khỏi hoạt động nghề nghiệp công chức và hình thức hoạt động là hoạt động kỳ họp, do vậy hoạt động lập pháp có đặc trưng riêng. Sự ủy quyền lập pháp là đặc trưng cơ bản của chế độ đại biểu lập pháp; bị chi phối bởi nguyên tắc phân công và phối hợp trong thực hiện quyền lực NN giữa các cơ quan trong bộ máy NN.

Từ sự phân tích trên, theo nguyên tắc phân định lập pháp và lập quy bằng phương pháp loại trừ, nghĩa là quy định những lĩnh vực bắt buộc như lập pháp về tổ chức các cơ quan NN gồm tổ chức cơ quan đại diện quyền lực nhân dân, tổ chức hệ thống hành pháp từ TW đến địa phương, tổ chức xét xử và hỗ trợ tư pháp, lập pháp về ngân sách, về thuế, các hoạt động tài chính quan trọng, lập pháp về các lĩnh vực quan trọng liên quan đến quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, về hình sự và tổ tụng hình sự, quy định về chủ quyền quốc gia, bảo vệ lãnh thổ và quan hệ quốc tế, những vấn đề có ý nghĩa chung cho toàn xã hội thì thuộc quyền lập pháp.

Ngoài những lĩnh vực trên còn lại là thuộc thẩm quyền lập quy.

+ Lập quy được xác định không thuộc quyền lập pháp, chủ yếu do các CQHCCNN có thẩm quyền thực hiện bằng hoạt động ban hành ra các VBQPPL dưới luật hay còn gọi là văn bản pháp quy.

+ Thẩm quyền lập quy là hoạt động ban hành ra VBQPPL nhằm cụ thể luật, đặt ra các biện pháp để tổ chức thực thi luật, những quy định phù hợp với đặc điểm từng lĩnh vực, từng vùng lãnh thổ nhưng không trái với HP và luật. Trong hoạt động lập quy nguyên tắc Luật có hiệu lực pháp lý cao nhất được tôn trọng nghiêm ngặt và được bảo đảm bởi cơ chế kiểm soát đối với hành chính lập quy. CP thực hiện quyền lập quy về những vấn đề chung, những vấn đề quan trọng, còn đối với những vấn đề có tính chuyên ngành, lĩnh vực hoặc thuộc quyền tự chủ địa phương thì thẩm quyền lập quy của Bộ hoặc chính quyền địa phương.

Ngoài ra, thẩm quyền lập quy còn thuộc về TANDTC, VKSNDTC thông qua việc ban hành NQ của HĐPTANDTC và QĐ, CT, TTư của Viện trưởng VKSNDTC, Chánh án TANDTC và sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc ban hành ra các VBQPPL liên tịch.

2. Quan hệ quốc gia - cộng đồng: cộng đồng lãnh thổ được hình thành trong quá trình phân chia quốc gia thành các đơn vị hành chính-lãnh thổ. Chúng là bộ phận không thể tách rời của lãnh thổ quốc gia, song cũng có tính độc lập tương đối trong quốc gia. Tương quan quốc gia-cộng đồng đòi hỏi xác định:

- Đây là việc riêng do cộng đồng lãnh thổ tự quyết.

- Đây là việc cộng đồng thực hiện dưới sự bảo hộ, phê chuẩn của CQNN có thẩm quyền.

- Việc gì không được làm ở cấp này nhưng được làm ở cấp khác, nghĩa là có sự cấm làm cụ thể.

Để đảm bảo được các quy tắc của cộng đồng cần:

+ Thừa nhận các quy tắc tự quản của cộng đồng bằng cách mặc nhiên hay thỏa thuận với tập thể cộng đồng để đưa ra các quy tắc, quy ước của cộng đồng, đồng thời NN cũng không nên "bao trọn" sự quản lý XH bởi trong những đặc điểm chung của một quốc gia thì mỗi địa phương còn có những điều

kiện địa lý, KT-XH và truyền thống văn hóa khác nhau, cho nên cũng có những việc địa phương này được làm, mà địa phương khác không được làm.

+ Để đảm bảo cho các quy tắc tự quản phù hợp với PL và lợi ích của cộng đồng thì chính quyền NN tại cộng đồng có trách nhiệm bảo đảm để các quy tắc tự quản ấy hợp pháp và hợp hiến.

+ Việc định hướng cho XH phát triển thuộc quyền lập pháp. Bởi vì trong quản lý hành chính NN chia địa giới hành chính và đặt ra các biện pháp để phát triển KT-XH, nhưng các địa giới HC như tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng có một cơ chế độc lập nhất định trong phát triển KT-XH và hoạt động đó thuộc quyền lập quy, song mọi hoạt động lập quy phải đảm bảo tính hợp hiến.

3. Quan hệ giữa NN và công dân:

Về nguyên tắc, pháp luật công nhận và bảo vệ quyền công dân rộng rãi. Song thực tế quản lý cho thấy trong một số trường hợp vì lợi ích quốc gia, lợi ích chung của toàn thể cộng đồng cần có sự hạn chế quyền công dân ấy, thí dụ trong việc điều tiết di cư bằng các quy định về hộ khẩu. Trên nguyên tắc, quyền cơ bản của công dân theo hiến định thì cơ quan nào có quyền quy định thì cơ quan ấy có quyền hạn chế, tuy nhiên để điều đó có thể thực hiện được thì đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật đồng bộ. Song trên thực tế hiện nay hệ thống pháp luật có tính đồng bộ chưa cao, bị chi phối bởi đặc trưng chế độ đại biểu và ủy quyền lập pháp. Do vậy lập pháp không thể điều chỉnh kịp thời và triệt để, nên các CQHC vẫn có quyền hạn chế quyền chủ thể của các cá nhân và tổ chức trong những tình trạng cấp thiết. Song cách tiến hành phải hết sức thận trọng sao cho những biện pháp áp dụng không trở thành một chủ trương lớn, lâu dài và thường xuyên.

4. Quan hệ theo phân ngành hệ thống pháp luật:

Trên cơ sở phân ngành hệ thống QPPL, thẩm quyền lập pháp, lập quy được phân định theo những nguyên tắc chung là:

- Những quy định đụng chạm tới quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, nhất là những quy định cấm đoán chủ yếu thuộc quyền lập pháp, một số lĩnh vực có thể do Chính phủ quy định.

- Những quy định bắt buộc hành vi do quyền lập pháp quản lý về nguyên tắc và được quyền lập quy cụ thể hóa, nhưng tập trung chủ yếu ở cấp Chính phủ, bộ.

- Những quy định chung, khuôn khổ cho hành vi dân sự được quyền lập pháp quy định càng tỉ mỉ càng tốt, trong điều kiện không làm được như vậy thì quyền lập pháp quy định nguyên tắc và được quyền lập quy cụ thể hóa.

* Thực tế cho thấy, hiện nay trong một số hoạt động và văn bản lập pháp của QH đôi khi thể hiện xu hướng tràn qua lập quy thuộc quyền hành pháp, ngược lại một số điểm thuộc quyền lập pháp được biểu hiện trong hoạt động và ban hành văn bản lập quy của CP.

Vấn đề trong nhiều trường hợp vẫn có sự tràn qua của lập quy sang lập pháp là bởi vì:

Trên thực tế quản lý cho thấy, trong một số trường hợp vì lợi ích quốc gia, lợi ích chung của toàn thể cộng đồng cần có sự hạn chế quyền công dân, thí dụ như trong việc điều tiết di cư bằng các quy định về hộ khẩu, nhập cảnh; trong việc đăng ký xe mô tô,... mà trên nguyên tắc quyền cơ bản của công dân theo hiến định chỉ có thể hạn chế bằng các đạo luật, tức là bởi cơ quan lập pháp, còn các cơ quan lập quy tiến hành công việc này là vi hiến, nhưng trên thực tiễn ở nước ta do hệ thống pháp luật có tính đồng bộ chưa cao, bị chi phối bởi đặc trưng chế độ đại biểu và ủy quyền lập pháp. Do vậy lập pháp không thể điều chỉnh kịp thời và triệt để, do đó các CQHC vẫn có quyền hạn chế quyền chủ thể của các cá nhân và tổ chức trong những tình trạng cấp thiết.

Để tránh hoặc giảm thiểu tình trạng đó, cần: Xây dựng hoàn chỉnh, đồng bộ hệ thống pháp luật; những quy định chung, khuôn khổ cho hành vi dân sự của các đạo luật phải được quy định tỉ mỉ, cụ thể; thường xuyên rà soát và kịp thời sửa đổi, bổ sung những quy định của Luật không còn phù hợp; cần nâng cao nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ làm công tác soạn thảo các dự luật, đồng thời có chế độ đãi ngộ thích hợp cho đội ngũ cán bộ làm công tác này./.

Câu 19: Kỹ thuật lập quy là gì ? Tình hình nghiên cứu về kỹ thuật lập quy hiện nay như thế nào? Hãy nêu những thành tựu và tồn tại cơ bản của lĩnh vực nghiên cứu đó.

Trả lời:

Kỹ thuật lập quy là toàn bộ những quy tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng và ban hành các văn bản lập quy.

Vậy lập quy là:

- Toàn bộ các quy tắc tiến hành trình tự xây dựng và ban hành văn bản lập quy theo luật định như: quy tắc tổ chức và hoạt động sáng kiến lập quy, nghiên cứu và lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, soạn thảo, thẩm tra, thẩm định, trình xem xét và thông qua các văn bản đó. Các quy tắc này liên quan chặt chẽ với thẩm quyền của các cơ quan Nhà nước và được pháp luật quy định chặt chẽ.

- Các quy tắc tiến hành trình tự lập quy được kiến tạo bởi hoạt động thực tiễn của các chuyên viên soạn thảo văn bản các quy tắc này ít khi được pháp luật quy định cụ thể mà mặc nhiên được thừa nhận trong hoạt động thực tiễn lập pháp, lập quy và đòi hỏi phải tuân theo.

* Để xây dựng và ban hành văn bản lập quy theo luật định cần nghiên cứu những quy tắc cơ bản sau:

1. Quy tắc chuẩn bị và trình tự biên soạn

- + Xác định mục đích và yêu cầu cần đạt được của văn bản sẽ ban hành.
- + Tập hợp, rà soát các văn bản chủ đạo của Đảng có liên quan đến văn bản dự kiến biên soạn.
- + Tập hợp các văn bản QPPL hiện hành quy định về các mối quan hệ xã hội mà văn bản sắp ban hành sẽ điều chỉnh để có được cơ sở cho văn bản đó trở thành một bộ phận cấu thành tương ứng của hệ thống pháp luật.
- + Khảo sát và điều tra xã hội nhằm nắm bắt được nhu cầu của đời sống XH liên quan tới lĩnh vực dự kiến điều chỉnh.
- + Trong trường hợp cần thiết cần thu thập kinh nghiệm, tham khảo quy định của nước ngoài.
- + Phát thảo nội dung ban đầu của dự thảo văn bản.
- + Tổ chức thảo luận nội dung phát thảo ban đầu.
- + Viết dự thảo lần thứ nhất.
- + Tổ chức lấy ý kiến tham gia điều chỉnh soạn thảo dự thảo.
- + Chính lý. Tuỳ theo tính chất và nội dung của văn bản mà tiến hành việc chỉnh lý dự thảo một hay nhiều lần.

2. Quy tắc lựa chọn hình thức văn bản.

Việc lựa chọn hình thức văn bản trước hết phải được căn cứ vào thẩm quyền ban hành văn bản theo luật định. Ngoài ra, cần cân nhắc một cách tổng hợp các điều kiện sau:

- Phạm vi điều chỉnh các quan hệ xã hội;
- Mức độ chín muồi của các quan hệ xã hội;
- Tính chất quy định của văn bản.

3. Các quy tắc khác

Ngoài những quy tắc nêu trên, văn bản lập quy còn phải được ban hành đảm bảo các quy tắc khác của kỹ thuật lập quy như quy tắc cơ cấu văn bản, quy tắc diễn đạt quy phạm pháp luật, quy tắc sử dụng ngôn ngữ pháp lý,...

*** Những yêu cầu cơ bản đối với kỹ thuật lập quy**

- Trước hết phải nắm vững đường lối chính trị của Đảng để có thể quy phạm hóa, thể chế hóa chính sách thành pháp luật dưới hình thức văn bản QPPL. Các cấp Bộ Đảng phải thường xuyên kiểm tra các cơ quan có thẩm quyền trong việc thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng bằng các quy định của Nhà nước và kiểm tra, việc thực hiện các văn bản luật đó trong thực tiễn cuộc sống.

+ Phải nghiên cứu để nắm bắt được thực trạng và xu hướng phát triển của xã hội, hiểu biết nguyện vọng; yêu cầu của nhân dân nhằm tạo ra những văn bản phù hợp yêu cầu đời sống xã hội; những văn bản không quá xa rời thực tiễn hoặc cao quá hay thấp hơn cuộc sống làm cho chúng không có tính khả thi hoặc hoặc kiềm hãm sự phát triển các quan hệ xã hội để thực hiện yêu cầu này cần:

+ Phải đứng ở vị thế là người đại diện của nhân dân, lấy lợi ích của nhân dân, lợi ích toàn cục làm yêu cầu phản ánh và làm mục tiêu để phục vụ, chống chủ nghĩa cục bộ, bản địa trong soạn thảo văn bản QPPL.

+ Phải tạo điều kiện cho sự tham gia rộng rãi của quần chúng nhân dân vào hoạt động lập pháp, lập quy, nhân dân càng tham gia tích cực và đông đảo bao nhiêu thì QPPL càng sát hợp với yêu cầu của nhân dân, càng có tính khả thi và hiệu lực thi hành cao.

+ Phải thu hút sự tham gia tích cực của các tổ chức chính trị- xã hội. Các tổ chức nghề nghiệp vào quá trình lập pháp, lập quy để bảo đảm lợi ích của mọi tầng lớp các nhóm dân cư trong xã hội.

- Phải có chương trình, kế hoạch xây dựng và ban hành văn bản, tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch đó kịp thời nhằm phục vụ có hiệu quả việc điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Kế hoạch hóa và tổ chức thực hiện là khâu quan trọng trong kỹ thuật lập pháp, lập quy nhằm xây dựng có hiệu quả chính sách pháp lý, đồng thời cần nắm bắt nhanh nhạy và kịp thời những biến động chính trị kinh tế- xã hội nhằm điều chỉnh chương trình, kế hoạch một cách tương ứng. Cần xóa bỏ tình trạng buộc văn bản cơ quan Nhà nước cấp trên phải chờ văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới bằng các biện pháp như:

+ Các văn bản QPPL cần được xây dựng cụ thể để có thể thực hiện được ngay mà không cần hoặc cần rất ít văn bản cụ thể hóa.

+ Trong trường hợp có điều khoản cần phải quy định chi tiết bằng văn bản khác. Thì ngay tại Điều, Khoản đó phải xác định rõ cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành văn bản.

+ Văn bản quy định chi tiết thi hành phải được soạn thảo cùng với dự án, dự thảo văn bản được chi tiết hóa để trình cơ quan, nhà nước có thẩm quyền. Kịp thời ban hành khi các văn bản được chi tiết hóa có hiệu lực thi hành.

- Cần nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật quy định về hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL. Văn bản phải được ban hành đúng thẩm quyền, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

- Phải nắm vững thủ tục nội dung trình văn bản theo luật định, nội dung trình bao gồm: xác định sự cần thiết ban hành văn bản, nội dung cơ bản của dự án, dự thảo, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, biên bản quá trình thảo luận lấy ý kiến và kết quả luận yếu của quá trình đó, những biện pháp bảo đảm thi hành văn bản, sau khi được ban hành.

- Cần có trình độ pháp lý nhất định để trình bày một quy phạm, một văn bản sao cho hợp hiến, hợp pháp và phù hợp với thông lệ quốc tế, đồng thời không làm tổn hại đến phong tục tập quán truyền thống của dân tộc Việt Nam, của mỗi địa phương.

- Cần xác định rõ vai trò, ý nghĩa và chức năng của văn bản QPPL, thẩm quyền ban hành chúng, tạo lập ý thức nghiêm túc đối với hoạt động ban hành văn bản QPPL và quán triệt cho mỗi cán bộ công chức có thẩm quyền trong hoạt động này.

- Cần có đội ngũ chuyên viên đáp ứng được các yêu cầu trên, đồng thời có khả năng trình độ kỹ năng biên soạn chỉnh lý, xử lý tốt văn bản.

* Những thành tựu và tồn tại việc xây dựng và ban hành văn bản lập quy theo luật định.

Qua nghiên cứu và lập chương trình xây dựng văn bản QPPL theo các trình tự soạn thảo, thẩm tra, thẩm định trình xem xét và thông qua các văn bản đó đã làm cho hệ thống pháp luật nước ta ngày càng hoàn thiện nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo định hướng XHCN. Từ đó làm cho công tác quản lý nhà nước bằng pháp luật một cách chặt chẽ và có hiệu quả.

Tuy nhiên, bên cạnh đó hệ thống pháp luật nước ta hiện nay vẫn còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo và lỗ hổng pháp luật. Để từng bước khắc phục tình trạng trên, các cơ quan nhà nước trong phạm vi quyền hạn của mình phải xem xét để hoàn chỉnh các văn bản QPPL ngày càng hoàn thiện hơn./.

Câu 20: Hãy nêu những yếu tố thể thức của văn bản lập quy. Có thể kiến nghị những gì để hoàn thiện những yếu tố đó.

Trả lời:

Văn bản là phương tiện ghi lại và truyền đạt thông tin bằng một ngôn ngữ (hay ký hiệu) nhất định. Còn văn bản quản lý Nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn (được văn bản hóa) do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định

và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan Nhà nước với các tổ chức và công dân.

Từ khái niệm nêu trên cho thấy: Lập quy là hoạt động quản lý Nhà nước trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật (các văn bản dưới Luật) của các cơ quan có thẩm quyền. Như vậy thể thức của văn bản là những yếu tố hình thức và nội dung có tính chất bố cục đã được thể chế hóa, tùy theo tính chất của mỗi loại văn bản mà có thể được bố trí theo những mô hình kết cấu văn bản. Cơ cấu ấy được hiểu là bố cục văn bản. Cơ cấu ấy được hiểu là bố cục các phần, các ý, các câu và các yếu tố hình thức thức liên kết với nhau theo chủ đề nhất định nhằm tạo nên chính thể thống nhất của văn bản. Nó còn là phương tiện quan trọng, chủ yếu để chuyển tải quyền lực Nhà nước vào cuộc sống bằng một hình thức đặc biệt để có thể phân biệt dễ dàng với những văn bản thông thường khác. Đó chính là thể thức của chúng, là những yếu tố cấu thành nghi thức Nhà nước, phải được tôn trọng và tuân thủ nghiêm ngặt trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản.

*** Những yếu tố thể thức của văn bản lập quy:**

Theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5 của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư và Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06 tháng 5 năm 2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản, thể thức văn bản QPPL gồm các thành phần sau:

(1) Quốc hiệu

Quốc hiệu ghi trên văn bản bao gồm 2 dòng chữ: “Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam” và “Độc lập - Tự do - Hạnh phúc”.

(2) Tên cơ quan ban hành văn bản: Chỉ cho biết vị trí của cơ quan ban hành trong hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước.

(3) Số và ký hiệu:

- Việc đánh số thứ tự phải bắt đầu từ số 01 theo từng loại văn bản của năm ban hành loại văn bản đó.

Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch được đánh số thứ tự theo số văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Ký hiệu văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch được quy định như sau: số thứ tự của văn bản/năm ban hành (ghi đầy đủ số của năm/ tên viết tắt của văn bản - tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản - cơ quan liên tịch ban hành văn bản.

- Tên viết tắt của văn bản quy phạm pháp luật và tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định như sau:

+ Về tên viết tắt của văn bản quy phạm pháp luật:

++ Nghị quyết viết tắt là NQ;

++ Nghị định viết tắt là ND;

++ Quyết định viết tắt là QĐ;

++ Chỉ thị viết tắt là CT;

++ Thông tư viết tắt là TT;

++ Nghị quyết liên tịch viết tắt là NQLT;

++ Thông tư liên tịch viết tắt là TTLT.

+ Về tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

++ Chính phủ viết tắt là CP;

++ Thủ tướng Chính phủ viết tắt là TTg;

++ Hội đồng nhân dân viết tắt là HĐND;

++ Ủy ban nhân dân viết tắt là UBND;

++ Đối với tên của Bộ, cơ quan ngang Bộ thì viết tắt bằng chữ in hoa chữ cái đầu tiên của từng chữ trong tên các Bộ, cơ quan ngang Bộ; đối với tên các Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên từ "và" thì không viết tắt liên từ đó;

++ Đối với tên của các cơ quan liên tịch thì viết tắt bằng chữ in hoa tên của cơ quan chủ trì soạn thảo; tên viết tắt bằng chữ in hoa tên của từng cơ quan tham gia ban hành văn bản liên tịch theo thứ tự chữ cái tiếng Việt.

* Ví dụ số và ký hiệu Nghị định của Chính phủ: Số: 161/2005/NĐ-CP

(4) Địa danh, ngày, tháng, năm ban hành văn bản

- Địa danh ghi trên văn bản là tên gọi chính thức của đơn vị hành chính (tên riêng của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn) nơi cơ quan đóng trụ sở.

- Ngày, tháng, năm ban hành văn bản phải được viết đầy đủ ngày.... tháng ... năm.....; các số chỉ ngày, tháng, năm dùng chữ số Ả-rập; đối với những số chỉ ngày nhỏ hơn 10 và tháng 1, 2 phải ghi thêm số 0 ở trước.

* Ví dụ văn bản QPPL do Chính phủ ban hành, địa danh, ngày, tháng, năm được ghi như sau:
Hà Nội, ngày 01 tháng 3 năm 2006

(5) Tên loại và trích yếu nội dung của văn bản

- Tên loại văn bản là tên của từng loại văn bản do cơ quan có thẩm quyền lập quy ban hành.

- Trích yếu nội dung của văn bản là một câu ngắn gọn hoặc một cụm từ phản ánh khái quát nội dung chủ yếu của văn bản.

(6) Nội dung văn bản

- Căn cứ ban hành văn bản: chỉ ra những căn cứ có tính pháp lý, tính thẩm quyền, lý do ban hành.

- Nội dung điều chỉnh: Là phần trọng tâm của văn bản. Tùy theo tính chất văn bản có thể trình bày theo "*văn điều khoản*" hoặc "*văn xuôi pháp luật*". Nội dung của văn bản QPPL phải được trình bày dưới dạng các QPPL, nội dung phải ngắn gọn, đảm bảo các yêu cầu, các yếu tố của kỹ thuật soạn thảo ban hành.

- Điều khoản thi hành: Là hiệu lực của văn bản có giá trị thực hiện, kể cả những điều khoản, văn bản không còn hiệu lực sử dụng.

(7) Chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền

- Việc ghi quyền hạn của người ký được thực hiện như sau:

+ Trường hợp ký thay mặt tập thể thì phải ghi chữ viết tắt "TM." (thay mặt) vào trước tên tập thể lãnh đạo hoặc tên cơ quan, tổ chức;

+ Trường hợp ký thay người đứng đầu cơ quan, tổ chức thì phải ghi chữ viết tắt "KT." (ký thay) vào trước chức vụ của người đứng đầu;

- Chức vụ của người ký

Chức vụ ghi trên văn bản là chức danh lãnh đạo chính thức của người ký văn bản trong cơ quan, tổ chức; chỉ ghi chức danh như Bộ trưởng, Thứ trưởng, Chủ tịch, Phó Chủ tịch,..., không ghi lại tên cơ quan, tổ chức, trừ các văn bản liên tịch.

(8) Dấu của cơ quan, tổ chức: Là dấu của cơ quan ban hành văn bản được đóng ngay ngắn, rõ ràng, trùm lên 1/3 về bên trái chữ ký. Dấu được đóng bằng màu đỏ tươi, màu quốc kỳ.

(9) Nơi nhận

Nơi nhận xác định những cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân nhận văn bản với mục đích và trách nhiệm cụ thể như để kiểm tra, giám sát; để thi hành; để biết và để lựu

(10) Dấu chỉ mức độ khẩn, mật

Trong trường hợp cần thiết văn bản có thể có dấu hiệu chỉ mức độ mật ("*Mật*", "*Tối mật*", "*Tuyệt mật*") hoặc và mức độ ("*khẩn*", "*thượng khẩn*", "*Hỏa tốc*")

(11) Các thành phần thể thức khác

- Tên viết tắt người đánh máy và số lượng bản phát hành: yếu tố này được trình bày tại lề góc phải trang nhất ngang yếu tố địa danh, ngày tháng.

- Các yếu tố chỉ dẫn phạm vi phổ biến, dự thảo và tài liệu hội nghị như: "*Thu hồi*", "*xem tại chỗ*", "*xem xong xin trả lại*".

Câu 21: Quy phạm pháp luật là gì, có cấu trúc như thế nào? Tại sao nội dung của văn bản quy phạm pháp luật lại phải được viết bằng các quy phạm pháp luật?

Trả lời:

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, kịp thời thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Qua nghiên cứu môn học và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đã cho chúng ta thấy được văn bản quản lý Nhà nước là một hệ thống những văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội của Nhà nước và sự tham gia vào hoạt động quản lý Nhà nước của các tổ chức chính trị- xã hội mà bản chất của nó là chứa đựng ý chí chung hoặc những thông tin mang tính Nhà nước được ban hành trong thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan trong bộ máy Nhà nước.

QPPL là các quy tắc hành vi có tính bắt buộc chung được biểu thị bằng hình thức nhất định, do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm nhằm mục đích điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quy phạm pháp luật trước hết là quy phạm xã hội với những tính chất đặc trưng là đưa ra các quy tắc xử sự chung, những khuôn mẫu hành vi, các tiêu chuẩn để đánh giá hành vi.

Nội dung của mỗi QPPL đều thể hiện hai mặt: cho phép và bắt buộc, nghĩa là chỉ ra quyền và nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh.

QPPL là yếu tố kiến tạo hệ thống pháp luật; là hiện tượng ý thức, không phải là hiện tượng vật chất. Tuy nhiên, khi nó được biểu thị thành văn dưới các hành thức văn bản pháp luật, thì nó có hình thức vật chất (được vật chất hóa). QPPL là quy tắc hành vi thành văn, được ghi trong các văn bản tương ứng. Nội dung của QPPL chặt chẽ, rõ ràng, chính xác và luôn được hiểu thống nhất.

Tại Điều 1 của Luật Ban hành văn bản QPPL đã thể hiện rõ khái niệm của QPPL là các quy tắc hành vi có tính bắt buộc chung (quy tắc xử sự chung) được biểu thị bằng hình thức nhất định, do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm nhằm mục đích điều chỉnh các quan hệ xã hội.

* Cấu trúc (cơ cấu) của QPPL:

QPPL có cơ cấu nhất định. Cơ cấu của QPPL là các bộ phận cấu thành QPPL. Có những quan điểm khác nhau về cơ cấu của QPPL. Tuy nhiên, có thể hiểu cơ cấu đó bao gồm:

+ **Giả định:** bộ phận của QPPL nêu lên những hoàn cảnh, điều kiện có thể xảy ra trong cuộc sống mà con người gặp phải và cần phải xử sự (hành động hoặc không hành động) theo quy định của pháp luật.

+ **Quy định:** bộ phận của QPPL nêu lên cách xử sự buộc mọi người phải tuân theo khi ở vào hoàn cảnh, điều kiện đã nêu trong phần giả định của QPPL.

+ **Chế tài:** bộ phận của QPPL nêu lên những biện pháp tác động mà Nhà nước dự kiến sẽ áp dụng đối với chủ thể theo việc tuân thủ những quy định của QPPL.

* Nội dung của văn bản quy phạm pháp luật phải được viết bằng các quy phạm pháp luật vì nội dung của nó là chứa đựng qui tắc xử sự chung.

- Quy tắc xử sự chung là những nguyên tắc, chuẩn mực tiêu chuẩn do cơ quan Nhà nước có thể quyền ban hành để điều chỉnh toàn xã hội hoặc một địa phương, nhóm quan hệ xã hội.

- Nó được sử dụng nhiều lần cho nhiều đối tượng và khi sử dụng hiệu lực pháp lý không mất đi.

- Nó không chỉ đích danh đối tượng.

- Mang tính bắt buộc chung đối với tất cả các cá nhân và tổ chức khi tham gia vào các quan hệ xã hội do nó điều chỉnh.

Như vậy, thực chất của quy tắc xử sự chung đó là hiện thân của QPPL mang tính quy tắc hành vi có tính bắt buộc chung; QPPL khác với quy phạm xã hội là nó quy định các quy tắc hành vi và được thể hiện dưới hình thức xác định. Các QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, do các tổ chức chính trị - xã hội được ủy quyền quy định hay thừa nhận, các QPPL được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước.

Câu 22. Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có những điểm giống và khác nhau như thế nào?

Trả lời:

- Quy trình ban hành văn bản QPPL của chính phủ được quy định tại các điều 59 của Luật ban hành văn bản QPPL và các Điều 60, 61, 62, 63, 64 của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL.

- Quy trình ban hành văn bản QPPL của TTg Chính phủ được quy định tại điều 65 của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL.

Quy trình ban hành văn bản QPPL của Chính phủ và TTg Chính phủ có những điểm giống và khác nhau như sau:

***Các điểm giống nhau:**

- Quy trình ban hành văn bản QPPL của Chính phủ và TTg Chính phủ cơ bản giống nhau, đều được thực hiện đầy đủ 6 bước theo đúng trình tự lập quy, đó là: (1) Lập chương trình và soạn thảo; (2) Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo; (3) Thẩm định dự thảo; (4) Xem xét, thông qua; (5) Công bố; (6) Gửi và lưu trữ.

- Có cùng cơ quan thẩm định dự thảo văn bản QPPL, đó là Bộ Tư pháp.

- Giống nhau ở bước (5) Công bố; bước (6) Gửi và lưu trữ.

*** Các điểm khác nhau:**

Mặc dù quy trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Chính phủ và TTgCP cơ bản giống nhau về mặt trình tự, tức là các bước được tiến hành trước sau đều giống nhau. Nhưng do văn bản QPPL của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực pháp lý thấp hơn văn bản QPPL của Chính phủ, nên về mặt thủ tục thì có sự khác nhau ở nhiều điểm, được thể hiện trong bảng so sánh dưới đây:

Các bước	Quy trình ban hành VBQPPL của Chính phủ	Quy trình ban hành VBQPPL của TTg Chính phủ
Bước 1: Lập dự kiến chương trình và soạn thảo	- Lập chương trình xây dựng nghị quyết, nghị định. - Thành lập Ban soạn thảo	- Thủ tướng Chính phủ giao và chỉ đạo việc soạn thảo Chỉ thị, quyết định của TTCP Trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định thành lập Ban soạn thảo.
Bước 2: Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo	- Tổ chức lấy ý kiến đóng góp của Hội đồng dân tộc, Ủy ban trung ương Mặt trận TQVN, Tổng LĐLĐ Việt Nam, Viện KSNĐ tối cao, TAND tối cao, cơ quan, tổ chức hữu quan, HĐND, UBND cấp tỉnh.	- Tổ chức lấy ý kiến Hội đồng dân tộc, các thành viên Chính phủ, Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan.
Bước 3: Thẩm định dự thảo	Bộ Tư pháp tổ chức thẩm định dự thảo Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ. Đối với dự thảo Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm	Bộ Tư pháp tổ chức thẩm định dự thảo Quyết định, Chỉ thị của TT Chính phủ.

	định	
Bước 4: Xem xét, thông qua	<ul style="list-style-type: none"> - Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, nghị định, Chính phủ có thể xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết, nghị định tại một hoặc hai phiên họp của Chính phủ. - Các thành viên Chính phủ thảo luận về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau - Dự thảo nghị quyết, nghị định được Chính phủ thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành. 	Thủ tướng Chính phủ xem xét ký ban hành quyết định, chỉ thị theo quy định.
Bước 5: Công bố		
Bước 6: Gửi và lưu trữ		

Từ Bảng so sánh trên ta thấy, giữa quy trình ban hành văn bản QPPL của Chính phủ và TTCP có những điểm khác nhau về mặt thủ tục, đó là:

- Ở bước 1 (Lập chương trình và soạn thảo):

+ Việc lập chương trình xây dựng Nghị quyết, Nghị định (văn bản QPPL) của Chính phủ do Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan (cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng nghị quyết, nghị định của Chính phủ) lập. Chương trình xây dựng nghị quyết, nghị định của Chính phủ phải được chính phủ thông qua tại phiên họp thường kỳ cuối năm. Còn chương trình xây dựng Quyết định, Chỉ thị (văn bản QPPL) của TTCP chủ yếu do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đề nghị và ban hành chương trình.

+ Việc soạn thảo: Ban soạn thảo dự thảo văn bản QPPL của Chính phủ được thành lập và hoạt động theo Quy chế của Ban soạn thảo do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Còn văn bản QPPL của Thủ tướng Chính phủ do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ giao chủ trì soạn thảo tổ chức soạn thảo dự thảo.

- Ở bước 2 (Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo): Phạm vi, đối tượng được lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo văn bản QPPL của Chính phủ rộng hơn dự thảo văn bản QPPL của TTCP.

- Ở bước 4 (Xem xét, thông qua): Dự thảo văn bản QPPL của Chính phủ được Chính phủ thông qua khi quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành. Còn văn bản QPPL của Thủ tướng Chính phủ do TTCP xem xét và ký ban hành./.

Câu 23. Hãy so sánh hoạt động lấy ý kiến đóng góp tham gia xây dựng và hoạt động thẩm định văn bản đó trong quy trình lập quy của Trung ương. Có thể kiến nghị gì để hoàn thiện các hoạt động đó?

Trả lời:

- Lấy ý kiến đóng góp tham gia xây dựng dự thảo là hoạt động trong quá trình soạn thảo văn bản lập quy, cơ quan chủ trì soạn thảo phải tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan về bản dự thảo văn bản lập quy.

- Thẩm định dự án, dự thảo văn bản QPPL (gọi chung là dự án, dự thảo) là hoạt động nghiên cứu, xem xét, đánh giá về hình thức và nội dung của dự án, dự thảo nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án, dự thảo trong hệ thống pháp luật hiện hành, đồng thời có ý kiến về tính khả thi của dự án, dự thảo. (được quy định tại điều 63 của Luật ban hành văn bản QPPL).

* **Điểm giống nhau** giữa hoạt động lấy ý kiến đóng góp tham gia xây dựng và hoạt động thẩm định văn bản đó trong quy trình lập quy của Trung ương là:

Đều là các bước phải thực hiện trong quy trình lập quy của Trung ương. Đó là hoạt động nhằm mục đích hoàn chỉnh văn bản dự thảo đúng theo trình tự Luật định.

* **Khác nhau:**

Hoạt động lấy ý kiến đóng góp	Hoạt động thẩm định
-Về chủ thể (rộng hơn), bao gồm: Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Tổng LĐLĐ Việt Nam, TAND tối cao, Viện KSND tối cao, cơ quan, tổ chức hữu quan, HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW, các tầng lớp nhân dân.	- Chủ thể thẩm định: Chỉ có cơ quan Bộ tư pháp; Vụ Pháp chế của các Bộ, ngành; Sở Tư pháp; Phòng Tư pháp.
-Phạm vi: Đóng góp về lĩnh vực nào đó thuộc chuyên môn.	-Thẩm định toàn bộ dự thảo: về hình thức, nội dung nhằm đảm bảo tính đồng bộ của dự thảo trong hệ thống pháp luật hiện hành, tính khả thi của dự thảo...
- Hình thức: Tham gia đóng góp ý kiến trực tiếp bằng văn bản theo nội dung công việc theo yêu cầu của cơ quan soạn thảo.	- Thẩm định bằng việc tổ chức cuộc họp thẩm định, thành lập Hội đồng thẩm định. Hoàn chỉnh hồ sơ thẩm định và gửi báo cáo thẩm định về cơ quan soạn thảo theo quy định.

* **Kiến nghị:**

- Tổ chức triển khai thực hiện nghiêm túc nội dung Chỉ thị số 14/2006/CT-TTg ngày 10 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thực hiện Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ “Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL”.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng các Bộ, ngành cần củng cố tổ chức và tăng cường lực lượng tổ chức pháp chế của Bộ, ngành đủ mạnh, bảo đảm để tổ chức này thực hiện tốt chức năng tham mưu cho việc thẩm định, rà soát và hệ thống hóa văn bản pháp luật phục vụ cho hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Bộ, ngành mình.

- Tăng cường công tác thẩm định của Bộ Tư pháp và tổ chức pháp chế các Bộ, ngành. Kết quả thẩm định của Bộ Tư pháp và của tổ chức pháp chế các Bộ, ngành phải đảm bảo khách quan, khoa học, có sức thuyết phục cao và là tài liệu bắt buộc trong hồ sơ trình dự thảo văn bản QPPL. Muốn vậy, cần phải có kế hoạch thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kỹ soạn thảo, hoạch định chính sách, kiến thức am hiểu pháp luật, tích lũy nhiều kinh nghiệm thực tiễn đối với cán bộ làm công tác thẩm định dự thảo văn bản QPPL.

- Thực hiện nghiêm túc việc lấy kiến tham gia của các nhà khoa học, nhà quản lý đối với các dự án, dự thảo và ý kiến của các tổ chức, cá nhân là đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của dự án, dự thảo văn bản QPPL, nhất là các dự án, dự thảo liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của dân và doanh

nghiệp. Muốn vậy, cần phải tạo mọi điều kiện cho các đối tượng hữu quan được tham gia đóng góp ý kiến một cách thuận lợi./.

Câu 24. Văn bản quản lý HCNN được thông qua bảo đảm những yêu cầu nào? Hãy nêu rõ những hình thức đề ký văn bản lập quy.

Trả lời:

a) Văn bản quản lý hành chính nhà nước là một bộ phận của văn bản quản lý nhà nước, bao gồm những văn bản của các cơ quan nhà nước (mà chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước) dùng để đưa ra các quyết định và chuyển tải các thông tin quản lý trong hoạt động chấp hành và điều hành. Các văn bản đặc thù thuộc thẩm quyền lập pháp (văn bản luật) hoặc thuộc thẩm quyền tư pháp (cáo trạng, bản án,...) không phải là văn bản quản lý hành chính nhà nước.

Theo đó, văn bản quản lý HCNN được thông qua phải bảo đảm các yêu cầu:

* Đúng quy trình soạn thảo:

- Đối với các văn bản quy phạm pháp luật:

+ Lập chương trình và soạn thảo;

+ Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo ;

+ Thẩm định dự thảo;

+ Xem xét, thông qua.

- Đối với các văn bản khác:

+ Xác định hình thức, nội dung và độ mật, độ khẩn của văn bản cần soạn thảo;

+ Thu thập xử lý thông tin có liên quan;

+ Soạn thảo văn bản;

+ Trường hợp cần thiết, tổ chức tham khảo ý kiến của các cơ quan, tổ chức đơn vị, các nhân có liên quan; nghiên cứu tiếp thu ý kiến để hoàn chỉnh bản thảo;

+ Trình duyệt bản thảo kèm theo tài liệu có liên quan.

* Yêu cầu về nội dung:

- Tính mục đích (để làm gì? giải quyết cái gì? giải quyết đến đâu? kết quả thực hiện văn bản là gì? và mức độ phản ánh các mục tiêu trong đường lối, chính sách).

- Tính khoa học (đủ thông tin, thông tin có chọn lọc, xử lý và chính xác, lô gic, ngôn ngữ chuẩn mực hành chính công vụ, tính thống nhất, tính dự báo, hướng quốc tế hoá)

- Tính đại chúng

- Tính công quyền

- Tính khả thi.

* Yêu cầu về thể thức và kỹ thuật trình bày: Trình bày thể thức văn bản đúng theo quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

* Yêu cầu về thời gian: Văn bản ban hành ra là phải kịp thời (đúng thời điểm), văn bản ban hành quá sớm hoặc quá muộn đều không phát huy được giá trị trong thực tiễn.

* Yêu cầu về ngôn ngữ, văn phong:

- Thể văn: Thể văn trong văn bản quản lý nhà nước (còn gọi là văn phong hành chính công vụ) là thể văn nghiêm túc, dứt khoát. Viết văn trong văn bản phải ngắn gọn nhưng rõ ràng, chính xác, dễ hiểu, dễ nhớ để mọi người hiểu và không hiểu khác nhau. Không sử dụng câu chữ có thể hiểu nhiều nghĩa.

- Ngôn ngữ: Trong văn bản quản lý nhà nước, ngôn ngữ được thể hiện bằng văn bản pháp luật. Do vậy, ngôn ngữ sử dụng trong văn bản phải đảm bảo những điểm cơ bản sau:

+ Ngôn ngữ chính thức của cả nước, không dùng tiếng riêng của địa phương hoặc những từ cổ ít dùng.

+ Dùng ngôn ngữ dân tộc, chỉ dùng từ nước ngoài khi nào từ ấy chưa phiên âm ra tiếng Việt.

+ Chỉ dùng từ chuyên môn khi đối tượng thi hành là các nhà chuyên môn, nếu dùng từ chuyên môn trong văn bản ban hành rộng rãi thì phải có định nghĩa, giải thích...

b) Văn bản lập quy gồm các hình thức đề ký sau:

Văn bản lập quy là một bộ phận của văn bản QPPL. Theo đó, văn bản lập quy được hiểu là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập quy ban hành theo trình tự, thủ tục luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng XHCN.

Như vậy, văn bản lập quy gồm:

- Văn bản lập quy của Chính phủ: Nghị quyết (Nghị quyết liên tịch), Nghị định;
- Văn bản lập quy của Thủ tướng Chính phủ: Quyết định, Chỉ thị;
- Văn bản lập quy của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ: Quyết định, Chỉ thị, Thông tư (Thông tư liên tịch);
- Văn bản lập quy của chính quyền địa phương: Nghị quyết của HĐND; Quyết định, Chỉ thị của UBND.
- Ngoài ra, thẩm quyền lập quy còn thuộc về TANDTC và VKSNDTC với các hình thức văn bản: Nghị quyết của HĐTPTANDTC; Quyết định, Chỉ thị, Thông tư của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC.

Với thẩm quyền lập quy và hình thức của văn bản lập quy như nêu trên, thì hình thức đề ký (ghi quyền hạn, chức vụ của người ký) của văn bản lập quy gồm:

- Trực tiếp: Người đứng đầu, Thủ trưởng cơ quan, tổ chức có thẩm quyền lập quy ký, gồm: Ký chứng thực của người đứng đầu cơ quan quyền lực nhà nước (Chủ tịch Hội đồng nhân dân); ký ban hành của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Ví dụ: CHỦ TỊCH; THỦ TƯỚNG; BỘ TRƯỞNG

- TM. (thay mặt) đối với cơ quan theo chế độ bầu cử (làm việc tập thể) như: Chính phủ, Ủy ban nhân dân.

Ví dụ:

1. TM. CHÍNH PHỦ
THỦ TƯỚNG
2. TM. ỦY BAN NHÂN DÂN
CHỦ TỊCH

- KT. (ký thay) đối với trường hợp ký thay người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

Ví dụ:

1. TM. CHÍNH PHỦ
KT. THỦ TƯỚNG
PHÓ THỦ TƯỚNG
2. TM. ỦY BAN NHÂN DÂN
KT. CHỦ TỊCH
PHÓ CHỦ TỊCH
3. KT. THỦ TƯỚNG
PHÓ THỦ TƯỚNG

- Ký Q. (quyền).

Ví dụ: Q. BỘ TRƯỞNG; Q. CHỦ TỊCH

Câu 25: Quy trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cần được tiến hành như thế nào. Có thể kiến nghị gì để hoàn thiện quy trình đó.

Trả lời:

Trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành văn bản QPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được quy định tại Điều 66 của Luật BHVBQPPL và Điều 24 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của

Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ bao gồm các bước như sau:

- Bước 1: Lập chương trình và soạn thảo

+ Nghiên cứu và xây dựng chương trình ban hành văn bản.

+ Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trực tiếp giao và chỉ đạo đơn vị trực thuộc soạn thảo.

+ Đơn vị soạn thảo nghiên cứu và xây dựng dự thảo.

- Bước 2: Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo

Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, đơn vị soạn thảo quyết định tiến hành lấy ý kiến các bộ, ngành, CT.UBND cấp tỉnh, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan.

Bước 3: Thẩm định dự thảo

Sau khi tổng hợp các ý kiến tham gia xây dựng dự thảo, đơn vị soạn thảo dự thảo chỉnh lý dự thảo và chuyển bản dự thảo đã chỉnh lý đến tổ chức pháp chế bộ để lấy ý kiến thẩm định. Tổ chức pháp chế bộ có trách nhiệm thẩm định bằng văn bản và chịu trách nhiệm về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản trong hệ thống pháp luật. Hồ sơ thẩm định gồm:

Dự thảo tờ trình hoặc bản thuyết minh về dự thảo văn bản đó;

Bản dự thảo cuối cùng được đơn vị chủ trì soạn thảo chuẩn bị;

Các kiến nghị, đề xuất về việc bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hoặc giữ nguyên hiệu lực các điều khoản, văn bản liên quan.

Bản tổng hợp ý kiến góp ý của các đơn vị khác gửi đến.

Tài liệu tham khảo (nếu có)

Trong thời gian do lãnh đạo bộ, ngành yêu cầu, tổ chức pháp chế bộ phải gửi văn bản thẩm định tới lãnh đạo bộ, ngành xem xét, quyết định, đồng thời gửi văn bản thẩm định tới đơn vị chủ trì soạn thảo.

Bước 4: xem xét, thông qua

Cơ quan soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng có trách nhiệm chỉnh lý dự thảo để trình Bộ trưởng xem xét và quyết định. Hồ sơ trình đầy đủ bao gồm:

Tờ trình về dự thảo;

Bản dự thảo;

Văn bản thẩm định của tổ chức pháp chế bộ;

Văn bản thẩm định của các bên cùng liên tịch (đối với văn bản liên tịch)

Các kiến nghị, đề xuất về việc bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hoặc giữ nguyên hiệu lực các điều khoản, văn bản có liên quan.

Bản tổng hợp ý kiến góp ý của các đơn vị khác gửi đến.

Tài liệu tham khảo (nếu có)

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét và kí ban hành quyết định, chỉ thị theo quy định tại khoản 2 Điều 7 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL.

Bước 5: Công bố

Việc công bố quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được tiến hành theo quy định tại điều 10 của luật BHVBQPPL về đăng công báo, yết thị và đưa tin VBQPPL và Điều 8, điều 11 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL.

VBQPPL của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được gửi, lưu trữ trên mạng tin học điện rộng của CP và có giá trị như bản gốc.

Bước 6: Gửi và lưu trữ

Việc gửi và lưu trữ quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được tiến hành theo quy định tại điều 11 luật BHVBQPPL về gửi, lưu trữ VBQPPL và Điều 10 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL./.

Câu 26: Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên tịch cần được tiến hành như thế nào? Có thể kiến nghị gì để hoàn thiện quy trình đó.

Trả lời:

Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên tịch cần được thực hiện theo các quy định tại điều 74 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, gồm 6 bước:

Bước 1: Lập chương trình và soạn thảo

- Nghiên cứu và xây dựng chương trình ban hành văn bản.
- Các cơ quan liên tịch thoả thuận, phân công cơ quan chủ trì soạn thảo. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên soạn dự thảo.

Bước 2: Lấy ý kiến tham gia xây dựng soạn thảo

- Dự thảo văn bản liên tịch cũng có thể được gửi lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan. Đối với dự thảo thông tư liên tịch giữa Bộ, cơ quan ngang Bộ với TANDTC, VKSNDTC phải được lấy ý kiến các thành viên HĐTP TANDTC, thành viên UBKS VKSNDTC.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo tổng hợp ý kiến và chỉnh lý dự thảo.

Bước 3: Thẩm định dự thảo.

Sau khi tổng hợp các ý kiến tham gia xây dựng dự thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý dự thảo và chuyển dự thảo đã chỉnh lý đến các tổ chức pháp chế của bộ, ngành mình và của các bộ, ngành cùng liên tịch để tiến hành thẩm định.

Tổ chức pháp chế Bộ, cơ quan ngang Bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do các đơn vị khác thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ soạn thảo trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Bước 4: Xem xét thông qua

- Cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản liên tịch có trách nhiệm chỉnh lý dự thảo để trình cho các Thủ trưởng cơ quan, Người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội xem xét quyết định.

- Thủ trưởng cơ quan, Người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội cùng ký ban hành nghị quyết, thông tư liên tịch theo quy định tại Điều 7 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL.

Bước 5: Công bố

Việc công bố văn bản QPPL liên tịch được thực hiện theo quy định tại điều 10 của luật BHVBQPPL về đăng công báo, yết thị và đưa tin VBQPPL và Điều 8, điều 11 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL.

Bước 6: Gửi và lưu trữ

Việc gửi và lưu trữ văn bản QPPL liên tịch được thực hiện theo quy định tại điều 11 luật BHVBQPPL về gửi, lưu trữ VBQPPL và Điều 10 của Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BHVBQPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL.

** Văn bản QPPL liên tịch theo quy định tại các Điều 71, 72 và 73 của Luật BHVBQPPL gồm:*

- Văn bản QPPL liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ được ban hành để hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBND, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, quyết định của CP, quyết định, chỉ thị của TTg có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các cơ quan đó.

- Văn bản QPPL liên tịch giữa TANDTC với VKSNDTC; giữa TANDTC, VKSNDTC với Bộ, cơ quan ngang Bộ được ban hành để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó.

- Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội được ban hành để hướng dẫn thi hành những vấn đề khi pháp luật quy định về việc tổ chức chính trị - xã hội đó tham gia quản lý nhà nước.

*** Kiến nghị:**

Việc xây dựng và ban hành văn bản QPPL liên tịch hiện nay đã thực hiện đúng trình tự ban hành văn bản, tuy nhiên trong quá trình thực hiện thì vẫn còn một số quy định chồng chéo dẫn đến hiệu lực thi hành không cao. Trong quá trình soạn thảo văn bản liên tịch giữa các ngành với nhau chưa rà soát được các văn bản giữa từng ngành, từng lĩnh vực, văn bản liên tịch cấp dưới thường chồng chéo hoặc trái với luật, văn bản của cấp trên. Để hoàn thiện quy trình này cần tiến hành một số biện pháp như sau:

- Cần có sự phân công cụ thể đối với từng lĩnh vực của từng cơ quan phụ trách không nên giao việc soạn thảo văn bản liên tịch cho 01 cơ quan soạn thảo để tránh tình trạng trái luật hoặc trái với quy định của các cơ quan cấp trên của cơ quan còn lại.

- Các văn bản cần được gửi lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan./.

Câu 27: Văn bản quy phạm pháp luật cần được quy định về hiệu lực như thế nào? Hiệu lực trở về trước của văn bản QPPL được áp dụng trong những trường hợp nào? Có thể kiến nghị gì để đảm bảo hiệu lực văn bản QPPL được thi hành nghiêm chỉnh.

Trả lời

Văn bản QPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ XH theo định hướng XHCN.

*** Hiệu lực của văn bản QPPL được quy định như sau:**

- Hiệu lực về thời gian:

Theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16 tháng 12 năm 2002, thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật quy định như sau:

+ Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nước ký lệnh công bố, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước có hiệu lực kể từ ngày đăng Công báo, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và các văn bản quy phạm pháp luật liên tịch có hiệu lực sau mười lăm ngày, kể từ ngày đăng Công báo hoặc có hiệu lực muộn hơn nếu được quy định tại văn bản đó. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, thì văn bản có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có hiệu lực sau mười ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện có hiệu lực sau bảy ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã có hiệu lực sau năm ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

+ Về nguyên tắc, văn bản quản lý nhà nước không quy định hiệu lực trở về trước (hiệu lực hồi tố). Tuy nhiên, trong trường hợp thật cần thiết, văn bản quy phạm pháp luật có thể quy định hiệu lực trở về trước, có nghĩa là nó được áp dụng làm căn cứ để giải quyết những vụ việc xảy ra trước khi ban hành văn bản. Nhưng không được quy định hiệu lực trở về trước đối với các trường hợp sau:

++ Quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý;

++ Quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn;

++ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

+ Các văn bản bị đình chỉ thi hành thì ngưng hiệu lực cho đến khi có quy định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc:

++ Không bị hủy bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực;

++ Bị hủy bỏ thì văn bản hết hiệu lực.

+ Văn bản quản lý nhà nước hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần khi:

++ Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản;

++ Được thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó;

++ Bị huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền;

++ Không còn đối tượng điều chỉnh;

++ Văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành của văn bản hết hiệu lực cũng đồng thời hết hiệu lực cùng với văn bản đó, trừ trường hợp được giữ lại toàn bộ hoặc một phần vì còn phù hợp với các quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới.

- Hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng

+ Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước Trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam, trừ trường hợp văn bản có quy định khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân có hiệu lực áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tham gia các quan hệ xã hội được văn bản quy phạm pháp luật đó điều chỉnh.

+ Văn bản quy phạm pháp luật cũng có hiệu lực áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, người nước ngoài ở Việt Nam, trừ trường hợp pháp luật của Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác.

*** Hiệu lực trở về trước của Vb QPPL:**

- Chỉ trong những trường hợp thật cần thiết, Vb QPPL mới được quy định hiệu lực trở về trước.

- Không được quy định hiệu lực trở về trước đối với các trường hợp sau đây:

+ Quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý;

+ Quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn.

Kiến nghị: Để đảm bảo hiệu lực Vb QPPL được thi hành nghiêm chỉnh thì VBQPPL không nên quy định hiệu lực trở về trước (không hồi tố) trong bất cứ trường hợp nào.

Câu 28. Hãy nêu những nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật. Mỗi tương quan giữa tính hiệu lực của văn bản quản lý nhà nước với việc áp dụng những văn bản đó được thể hiện như thế nào?

Trả lời:

*** Những nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật:**

- Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực.

Trong trường hợp văn bản có quy định hiệu lực trở về trước, thì áp dụng theo quy định đó.

- Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

- Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau.

- Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật mới không quy định trách nhiệm pháp lý hoặc quy định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực, thì áp dụng văn bản mới.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân:

- Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực.

- Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân.

- Trong trường hợp các Nghị quyết của cùng một Hội đồng nhân dân có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng các quy định của nghị quyết được ban hành sau.

- Trong trường hợp các quyết định, chỉ thị của cùng một Ủy ban nhân dân có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quyết định, chỉ thị được ban hành sau.

*** Hiệu lực của văn bản quản lý nhà nước:**

Việc ban hành văn bản quản lý nhà nước là nhằm áp dụng những quy phạm pháp luật, thẩm quyền và hiệu lực nhà nước vào thực tiễn, tức là mỗi văn bản tùy theo mức độ khác nhau của loại hình văn bản đều chứa đựng các quy phạm pháp luật, thẩm quyền và hiệu lực pháp lý cụ thể. Do đó, văn bản quản lý nhà nước tùy theo tính chất và nội dung được quy định trực tiếp hoặc gián tiếp về thời gian có hiệu lực, không gian áp dụng và đối tượng thi hành.

- Hiệu lực về thời gian:

Theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16 tháng 12 năm 2002, thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật quy định như sau:

+ Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nước ký lệnh công bố, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước có hiệu lực kể từ ngày đăng Công báo, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và các văn bản quy phạm pháp luật liên tịch có hiệu lực sau mười lăm ngày, kể từ ngày đăng Công báo hoặc có hiệu lực muộn hơn nếu được quy định tại văn bản đó. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, thì văn bản có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có hiệu lực sau mười ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện có hiệu lực sau bảy ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã có hiệu lực sau năm ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn. Đối với văn bản QPPL của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

+ Các văn bản quản lý nhà nước không chứa đựng quy phạm pháp luật, thông thường có hiệu lực từ thời điểm ký ban hành, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

+ Về nguyên tắc, văn bản quản lý nhà nước không quy định hiệu lực trở về trước (hiệu lực hồi tố). Tuy nhiên, trong trường hợp thật cần thiết, văn bản quy phạm pháp luật có thể quy định hiệu lực trở về trước, có nghĩa là nó được áp dụng làm căn cứ để giải quyết những vụ việc xảy ra trước khi ban hành văn bản. Nhưng không được quy định hiệu lực trở về trước đối với các trường hợp sau:

++ Quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý;

++ Quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn;

++ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

+ Các văn bản bị đình chỉ thi hành thì ngưng hiệu lực cho đến khi có quy định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc:

++ Không bị hủy bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực;

++ Bị hủy bỏ thì văn bản hết hiệu lực.

+ Văn bản quản lý nhà nước hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần khi:

++ Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản;

++ Được thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó;

++ Bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền;

++ Không còn đối tượng điều chỉnh;

++ Văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành của văn bản hết hiệu lực cũng đồng thời hết hiệu lực cùng với văn bản đó, trừ trường hợp được giữ lại toàn bộ hoặc một phần vì còn phù hợp với các quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới.

- Hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng

+ Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước Trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam, trừ trường hợp văn bản có quy định khác.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó.

+ Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân có hiệu lực áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tham gia các quan hệ xã hội được văn bản quy phạm pháp luật đó điều chỉnh.

+ Văn bản quy phạm pháp luật cũng có hiệu lực áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, người nước ngoài ở Việt Nam, trừ trường hợp pháp luật của Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác.

*** Mọi tương quan giữa tính hiệu lực của văn bản quản lý nhà nước với việc áp dụng những văn bản đó được thể hiện:**

- Văn bản được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực. Trong trường hợp văn bản có quy định hiệu lực trở về trước, thì áp dụng theo quy định đó. Tức là chỉ áp dụng các văn bản đang có hiệu lực, không áp dụng các văn bản chưa có hiệu lực, ngưng hiệu lực, hết hiệu lực.

- Trong trường hợp các văn bản quản lý nhà nước có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

- Trong trường hợp các văn bản quản lý nhà nước về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau.

- Trong cùng một cấp chính quyền thì văn bản quản lý của cơ quan hành chính nhà nước luôn có hiệu lực pháp lý thấp hơn so với văn bản của cơ quan quyền lực nhà nước. Do đó, trong trường hợp văn bản quản lý nhà nước của cùng một cấp chính quyền có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản của cơ quan quyền lực nhà nước.

Câu 29. Thế nào là văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật? Hãy trình bày những nguyên tắc và hình thức xử lý văn bản trái pháp luật.

Trả lời:

Văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật là văn bản không đảm bảo đầy đủ các điều kiện sau đây:

- *Được ban hành đúng căn cứ pháp lý:*

+ Có căn cứ pháp lý cho việc ban hành;

+ Những căn cứ pháp lý đó đang có hiệu lực pháp luật vào thời điểm ban hành;

+ Những đề nghị để ban hành văn bản là hợp pháp.

- *Được ban hành đúng thẩm quyền (thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung):*

- *Nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật:*

+ Phù hợp với nội dung, mục đích của pháp luật;

+ Phù hợp với những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước CHXHCNVN và những nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam;

+ Phù hợp với các điều ước quốc tế mà CHXHCNVN ký kết hoặc gia nhập.

- *Văn bản được ban hành đúng thể thức và kỹ thuật trình bày;*

- *Tuân thủ đầy đủ các quy định về thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản.*

Những nguyên tắc và hình thức xử lý văn bản trái pháp luật:

a) Nội dung xử lý: Văn bản quản lý Nhà Nước phải đảm bảo tính hợp pháp, đúng thẩm quyền và hợp lý. Một khi các yêu cầu đó không được đảm bảo cần có các biện pháp xử lý như: đình chỉ, kiến nghị bãi bỏ hoặc bãi bỏ với những mức độ như bãi bỏ văn bản từ ngày ra quyết định bãi bỏ hoặc hủy bỏ toàn bộ hiệu lực văn bản từ khi ban hành nó và khôi phục lại trật tự cũ. Những văn bản cần phải xử lý thường là các văn bản có các khiếm khuyết sau:

- Có nội dung không phù hợp với đời sống kinh tế-xh vì khi đó văn bản không có tính khả thi, không có tác dụng tích cực trong quá trình tác động vào thực tiễn.

- Có sự vi phạm pháp luật, đó là văn bản được ban hành trái thẩm quyền, có nội dung trái pháp luật, vi phạm các quy định về thủ tục.

- Được xây dựng với kỹ thuật pháp lý chưa đạt yêu cầu.

b) Nguyên tắc chung xử lý VB trái PL.

- Các cơ quan nhà nước cấp trên có quyền xử lý các văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới, hoặc cùng cấp nhưng có thẩm quyền xử lý.

- Cơ quan ban hành văn bản có quyền tự xử lý văn bản của mình, trừ một số trường hợp đặc biệt.

- Tòa án xử lý một số văn bản áp dụng pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước.

c) Các nguyên tắc cụ thể:

- Văn bản có dấu hiệu trái pháp luật phải được cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra thông báo ngay cho cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản để tự kiểm tra và xử lý.

- Việc xử lý văn bản trái pháp luật phải do các cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành một cách khách quan, toàn diện, kịp thời và triệt để theo đúng quy định của pháp luật.

- Các văn bản trái pháp luật phải bị đình chỉ thi hành ngay và phải bị bãi bỏ hoặc hủy bỏ kịp thời.

- Cơ quan, người có thẩm quyền xử lý văn bản phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận quyết định xử lý của mình; nếu quyết định xử trái pháp luật thì phải khắc phục hậu quả pháp lý do quyết định đó gây ra.
- Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức và cá nhân can thiệp vào quá trình xử lý văn bản trái pháp luật.

d) Thẩm quyền và hình thức xử lý văn bản trái pháp luật.

- Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ luật, nghị quyết của Quốc hội trái Hiến pháp; xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của UBND, Chủ tịch nước, Chính phủ, TTgCP, Tòa án NDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- UBND huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của Chính phủ, TTgCP, TANDTC, VKSNDTC trái với pháp lệnh và nghị quyết của UBND; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của Chính phủ, TTgCP, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nghị quyết sai trái của HĐND cấp tỉnh. Trong trường hợp phát hiện văn bản QPPL

- Thủ tướng quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh ban hành trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh và nghị quyết của UBND, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của TTgCP; quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành trái với các quy định về ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác hoặc trái với văn bản của Bộ trưởng được Thủ tướng Chính phủ phân công ký, ban hành văn bản của cơ quan thuộc Chính phủ; quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản liên tịch trái pháp luật giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ; đình chỉ việc thi hành các quy định trái pháp luật thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang bộ với TANDTC, VKSNDTC, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội, đồng thời yêu cầu Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phải thoả thuận với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Người đứng đầu cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội đã ký văn bản liên tịch cùng sửa đổi hoặc bãi bỏ văn bản đó; quyết định đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBND, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của TTgCP và trái với văn bản của của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, đồng thời đề nghị UBND bãi bỏ.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quản lý ngành, lĩnh vực có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ khác đã ban hành văn bản trái với văn bản về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản đó; nếu kiến nghị đó không được chấp nhận thì trình TTg Chính phủ quyết định; kiến nghị với TTgCP đình chỉ việc thi hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trái với VBQPPL của QH, UBND, Chủ tịch nước, Chính phủ, TTgCP, hoặc của Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách; đình chỉ việc thi hành và đề nghị TTg Chính phủ bãi bỏ quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh trái với VBQPPL về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách; nếu UBND cấp tỉnh không nhất trí với quyết định đình chỉ thi hành, thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với TTgCP.

- HĐND bãi bỏ những quyết định sai trái của UBND cùng cấp, những nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới trực tiếp.

- Chủ tịch UBND đình chỉ việc thi hành và bãi bỏ những văn bản sai trái của UBND, chủ tịch UBND cấp dưới; đình chỉ việc thi hành NQ trái pháp luật của HĐND cấp dưới trực tiếp và đề nghị với HĐND cấp mình bãi bỏ.

- Đối với các loại văn bản quản lý nhà nước khác không chứa đựng QPPL, lãnh đạo cơ quan ban hành có trách nhiệm xem xét, quyết định tạm đình chỉ hoặc bãi bỏ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản mà mình đã ban hành trái pháp luật hoặc bất hợp lý. Trong trường hợp có các ý kiến khác nhau không tự giải quyết được trong phạm vi thẩm quyền thì phải kiến nghị lên cấp trên xem xét, giải quyết.

Mọi quyết định xử lý văn bản trái pháp luật hoặc bất hợp lý phải được thực hiện bằng văn bản tương ứng theo luật định./.

Câu 30: Văn bản QLHCNN có ý nghĩa như thế nào trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật? Có thể kiến nghị gì để phát huy những chức năng của chúng phục vụ cải cách hành chính một cách hiệu quả.

Trả lời:

VBQLHCNN là một hệ thống những văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội của cơ quan hành chính NN và sự tham gia vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các tổ chức chính trị - xã hội mà bản chất của nó là chứa đựng ý chí chung hoặc những thông tin mang tính hành chính nhà nước được ban hành trong việc thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước.

Trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước, văn bản là phương tiện quan trọng để ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lý, là hình thức cụ thể hóa pháp luật, là phương tiện thực hiện những quan hệ xã hội thuộc phạm vi quản lý của nhà nước. Đó là công cụ điều hành không thể thiếu và là sản phẩm tất yếu của hoạt động quản lý nhà nước.

Văn bản là công cụ xây dựng hệ thống pháp luật.

Với ý nghĩa hành pháp là hành động của cơ quan hành chính nhà nước có quyền ban hành các quy tắc chung và quyết định hành chính cho phép hoặc ra mệnh lệnh một cách đơn phương và đòi hỏi phải chấp hành, có quyền kiểm tra việc thi hành pháp luật và quyết định do nó đưa ra, có quyền xử lý các tình huống quản lý bằng quyền lực cưỡng chế đối với các vi phạm hành chính. Đó là những quyền hạn thực hiện về phạm vi đối tượng không định trước.

Hệ thống pháp luật hành chính gắn liền với việc đảm bảo quyền lực Nhà nước trong hoạt động quản lý của các cquan. Xây dựng hệ thống pháp luật hành chính là nhằm tạo ra cơ sở cho các cquan HCNN, các công dân có thể hoạt động theo những chuẩn mực pháp lý thống nhất, phù hợp với sự phân chia quyền hành trong quản lý NN.

Các hệ thống văn bản trong quản lý nhà nước, một mặt, phản ánh sự phân chia quyền hành trong quản lý HCNN, mặt khác, là sự cụ thể hóa các luật lệ hiện hành, hướng dẫn thực hiện các luật lệ đó. Đó là một công cụ tất yếu của việc xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hành chính nói riêng. Văn bản là nguồn của hệ thống pháp luật.

Khi xây dựng và ban hành các văn bản quản lý HCNN cần chú ý đảm bảo các yêu cầu về nội dung và hình thức phù hợp với chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mỗi cơ quan sao cho các văn bản ban hành ra có giá trị điều hành thực tế chứ không chỉ mang tính hình thức và về nguyên tắc, chỉ khi đó các văn bản mới có hiệu lực pháp lý và mới đảm bảo được quyền uy của cơ quan nhà nước.

Như vậy, văn bản quản lý nn có vai trò quan trọng bậc nhất trong việc xdựng và định hình một chế độ pháp lý cần thiết cho việc xem xét các hành vi hành chính trong quá trình thi hành các nhiệm vụ quản lý của các cquan. Đó là một trong những cơ sở quan trọng để giải quyết các tranh chấp và bất đồng trong các cơ quan, các đvị và cá nhân giải quyết những qhệ về pháp lý trong lĩnh vực quản lý HC. Nói cách khác vb quản lý HCNN là cơ sở cần thiết cùng với vb QLNN xây dựng cơ chế của việc kiểm soát tính hợp pháp của các hành vi hành chính trong thực tế hoạt động của cquan NN có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với hoạt động quản lý NN.

*** Để phát huy những chức năng của văn bản quản lý hành chính nhà nước phục vụ cải cách hành chính một cách hiệu quả, theo tôi, cần tập trung thực hiện tốt một số nội dung cơ bản sau:**

a) Đối với văn bản quy phạm pháp luật:

- Nâng cao hơn nữa nhận thức của lãnh đạo các Bộ, ngành, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân về vị trí, vai trò quan trọng của hoạt động xây dựng thể chế, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; phải coi đây là một trong những nhiệm vụ cơ bản, trọng tâm của Bộ, ngành, địa phương mình, phải dành nhiều thời gian cho việc chỉ đạo, kiểm tra và đầu tư thoả đáng cho công tác ban hành văn bản. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ phải nghiêm túc thực hiện và chỉ đạo cấp dưới tuân thủ các quy định về thẩm quyền, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Các Bộ, ngành cần ban hành Quy chế ban hành văn bản nội bộ trong cơ quan mình, bảo đảm thực hiện nghiêm túc quy trình đã được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản pháp luật có liên quan quy định. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần ban hành Quy chế soạn thảo, thẩm định, ban hành, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi tỉnh, bảo đảm thực hiện nghiêm túc quy trình, hình thức, nội dung, thể thức và kỹ thuật trình bày đã được quy định tại Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND ngày 03/12/2004, Nghị định 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư, Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL, Thông tư số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng các Bộ, ngành cần củng cố tổ chức và tăng cường lực lượng tổ chức pháp chế của Bộ, ngành đủ mạnh, bảo đảm để tổ chức này thực hiện tốt chức năng tham mưu cho việc xây dựng, thẩm định, rà soát và hệ thống hóa văn bản pháp luật phục vụ cho hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Bộ, ngành mình.

- Tăng cường công tác kiểm tra, thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và đồng bộ cũng như tính khả thi của văn bản QPPL ngay trong quá trình xây dựng, xem xét thông qua.

- Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo cần tăng cường việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân, của những người thuộc đối tượng điều chỉnh của văn bản trước khi ban hành.

- Tổ chức triển khai thực hiện nghiêm túc nội dung Chỉ thị số 14/2006/CT-TTg ngày 10 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thực hiện Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ “Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL”.

b) Đối với các văn bản hành chính:

Trong quá trình soạn thảo và ban hành văn bản, các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương cần tuân thủ nghiêm ngặt các quy định tại Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư và Thông tư số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

Đồng thời, triển khai thực hiện nghiêm túc nội dung Chỉ thị số 10/2006/CT-TTg ngày 23 tháng 3 năm 2006 của TTCP về việc giảm văn bản, giấy tờ hành chính trong hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước. Trong đó, cần chú trọng thực hiện sớm nhiệm vụ mà Thủ tướng Chính phủ giao cho Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ tiếp tục chuẩn hoá về thể thức và kỹ thuật trình bày các loại văn bản, giấy tờ hành chính sử dụng thống nhất trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà

nước. Nghiên cứu và đưa vào ứng dụng một loại văn bản, giấy tờ hành chính có thể thực hiện nhiều chức năng, giải quyết được nhiều loại công việc./.