

NGUYÊN TẮC TRỌNG PHÁP TRONG BAN HÀNH VĂN BẢN

Luật gia LÊ VĂN CHẤN

Công văn

Một vấn đề bức xúc hiện nay, xuất phát từ các cơ quan hành chính là việc ban hành các văn bản không đúng thẩm quyền hoặc văn bản của cấp dưới trái với nội dung cấp trên. Cá biệt, có trường hợp văn bản có nội dung trái pháp luật và không hợp lý. Nguyên tắc trọng pháp trong việc ban hành văn bản, phải được tôn trọng.

Thường thường người ta hiểu qua danh từ "công văn" những văn thư giao dịch của cơ quan hành chính.

Hiểu như vậy không phải là sai, nhưng không hoàn toàn đúng. Thật vậy những văn thư giao dịch của cơ quan hành chính chắc chắn là công văn rồi. Nhưng không phải chỉ gồm có văn thư giao dịch của những cơ quan hành chính. Mọi tài liệu xuất phát từ cơ quan công quyền (hành chính, tư pháp, lập pháp) đều là công văn, nếu nó được lập ra nhằm mục tiêu điều hành guồng máy công quyền và nội dung của nó có liên quan đến hoạt động công sở.

Công văn có những đặc tính sau đây:

- Phải do một cơ quan công quyền lập ra (có thể là cơ quan hành chính nhà nước như Bộ tài chính, có thể là cơ quan tư pháp như tòa án nhân dân, có thể là cơ quan lập pháp như Quốc hội);

- Phải nhằm mục tiêu điều hành guồng máy công quyền;

- Nội dung của nó phải liên hệ đến hoạt động cơ quan.

Một văn bản không nhằm mục đích điều hành hoạt động guồng máy công quyền và nội dung của nó không liên hệ gì đến hoạt động cơ quan không phải là công văn, dù nó xuất phát từ một cơ quan công quyền.

Để điều hành guồng máy công quyền, các cơ quan có những chức năng, nhiệm vụ khác nhau và do đó, các vấn đề do cơ quan giải quyết cũng khác nhau. Sự khác biệt về nhiệm vụ của cơ quan và các vấn đề do cơ quan giải quyết, đã đưa đến sự khác biệt về danh xưng của các văn bản: luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, chỉ thị, thông tư, tờ trình, phúc trình, biên bản...

Làm thế nào để biết được loại công văn nào quan trọng nhiều, ít quan trọng, có giá trị cao, loại công văn nào có giá trị thấp, có thể thu hồi, hủy bỏ, thay thế một cách dễ dàng và loại công văn nào muốn thu hồi hay hủy bỏ, thay thế phải theo một thủ tục phức tạp?

Do vậy, một "hệ thống" đăng cấp các văn bản" đã được đặt ra. Các văn bản pháp luật ở nước ta là những văn bản có giá trị pháp lý khác nhau, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và ban hành theo những trình tự pháp lý nhất định, gồm có: các văn bản quy phạm pháp luật (văn bản luật, các văn bản dưới luật); văn bản hành chính thông thường, văn bản chuyên môn, văn bản kỹ thuật.

Điều cần lưu ý là:

- Những văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) do Quốc hội, Chính phủ ban hành có giá trị trên toàn lãnh thổ;

- Những VBQPPL do HĐND và UBND các cấp ban hành thì có hiệu lực trên địa phương thuộc thẩm quyền của cấp đó.

Các văn bản quản lý nhà nước có những chức năng: thông tin, pháp lý và quản lý

Ngoài ra, VBQPPL còn có các dấu hiệu cơ bản sau đây:

- Do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;

- VBQPPL có nội dung là các quy phạm pháp luật;

- VBQPPL mang tính bắt buộc chung; có đối tượng tác động là tập thể;

- VBQPPL ban hành được qui định chặt chẽ, nghiêm ngặt tuân thủ theo thủ tục nhất định;

- Các loại hình VBQPPL tạo thành một hệ thống thứ bậc cao thấp về hiệu lực pháp lý, áp dụng nhiều lần.

Văn bản quy phạm pháp luật

VBQPPL là văn bản 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.

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

- Văn bản luật (bản văn lập pháp); Luật cơ bản của nhà nước, Luật nhà nước và

các luật (đạo luật), bộ luật.

- Văn bản do Quốc hội ban hành: Hiến pháp, luật, nghị quyết;

- Văn bản không phải là luật và không phải VBQPPL dưới luật: Văn bản do Ủy ban thường vụ quốc hội ban hành: pháp lệnh, nghị quyết;

- Văn bản quy phạm pháp luật dưới luật (bản văn lập qui): Văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ở trung ương ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật 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, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ;

- + Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của 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 tổ chức chính trị - xã hội;

- Văn bản do 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 ủy ban nhân dân

- Văn bản áp dụng pháp luật

Ngoài các VBQPPL dưới luật thuộc quyền lập quy của hành pháp, còn có các văn bản tuy không có tính cách lập quy nhưng vẫn mang tên quyết định. Đó là những quyết định có ghi rõ tên một người có chức danh nên được gọi là quyết định hành chính cá biệt. Đây là quyết định do cơ quan hành chính nhà nước ban hành nhằm giải quyết các công việc cụ thể, cá biệt là loại quyết định rất cần thiết được các chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành nhiều. Đó chính là quyết định áp dụng pháp luật được ban hành trên cơ sở quyết định chung (quyết định chính sách) và quyết định hành chính quy phạm (quyết định lập quy) của cơ quan cấp trên hoặc của chính cơ quan ban hành quyết định hành chính cá biệt đó, trong một số trường hợp cũng được ban hành trên cơ sở văn bản cá biệt của cấp trên. Các quyết định hành chính cá biệt gồm các loại:

+ Quyết định cho phép

+ Quyết định ra lệnh

Quyết định hành chính cá biệt có tính đơn phương và tính bắt buộc thi hành ngay.

Văn bản áp dụng pháp luật là loại văn bản do cơ quan có thẩm quyền của nhà nước, căn cứ vào VBQPPL ban hành để giải quyết những việc cụ thể. Văn bản áp dụng pháp luật (VBADPL) nào do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, nhưng không có đầy đủ các yếu tố của VBQPPL, để giải quyết

những vụ việc cụ thể đối với những đối tượng cụ thể, thì không phải là VBQPPL và không chịu sự điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật như: quyết định lên lương, khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác, bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ, công chức, quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định phê duyệt dự án, chỉ thị về việc phát động phong trào thi đua biểu dương người tốt, việc tốt và những văn bản cá biệt khác. Các bản án, quyết định của tòa án, kháng nghị của viện kiểm sát cũng là VBADPL (văn bản cá biệt) vì những văn bản đó không đặt ra quy tắc xử sự chung cho mọi người mà ăn cứ vào VBQPPL để giải quyết những vụ việc cụ thể liên quan đến đối tượng cụ thể.

Văn bản hành chính thông thường

Một đẳng cấp khác là các văn bản hành chính thông thường. Loại công văn này được sử dụng để giải thích một điều luật, trình bày một quan điểm, phát biểu một ý kiến, loan báo một quyết định, công bố một sự kiện, thông tin về hoạt động của Chính phủ, văn bản hành chính thông thường là những văn bản mang tính thông tin điều hành nhằm thực thi các VBQPPL hoặc dùng để giải quyết các tác nghiệp cụ thể, phản ánh tình hình, giao dịch trao đổi ghi chép... của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, gồm có:

- Công văn hành chính (công thư): văn thư hành chính, tờ trình, phúc trình, báo cáo, công lệnh, dự thảo văn bản, đề án... Công văn hành chính dùng để giao dịch chính thức giữa các cơ quan môi hợp, đề xuất hoặc trả lời các yêu cầu, chất vấn hoặc kiến nghị, đôn đốc,

nhắc nhở thi hành công việc đã có quyết định; kế hoạch... công văn hành chính không thay thế cho các VBQPPL.

- Thông cáo;

- Thông báo;

- Biên bản;

- Điện báo;

- Giấy đi đường;

- Giấy giới thiệu (hoặc thư giới thiệu);

- Giấy nghỉ phép;

- Phiếu gửi;

- Phiếu đề nghị...

Việc ban hành loại văn bản hành chính thông thường này không đòi hỏi phải theo một trình tự thủ tục nào hết và viên chức ở cấp nào cũng có thể lập ra loại văn bản tùy theo chức năng của cấp đó.

Ngoài ra văn bản hành chính thông thường còn có:

- Văn bản quản lý chuyên môn

+ Là các giấy tờ mang tính đặc thù của nghiệp vụ chuyên môn trong các lĩnh vực như: kế hoạch, thống kê, tài chính, ngân hàng, kho bạc, y tế, văn bản, ngoại giao, tổ chức cán bộ...

+ Do cơ quan quản lý chuyên ngành được ủy quyền ban hành;

+ Để quản lý một lĩnh vực chuyên môn nhất định.

- Văn bản quản lý kỹ thuật

+ Có nguồn gốc từ hoạt động khoa học kỹ thuật

+ Được một cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và cho phép.

+ Là các loại giấy tờ được hình thành trong các lĩnh vực kiến trúc, xây dựng, công nghệ... như: bản vẽ thiết kế, luận chứng kinh tế - kỹ thuật...

Vì sao cần được đăng cấp hóa?

Đó là do thực hiện nguyên tắc trọng pháp có nghĩa là nội dung một văn

bản cấp dưới không thể đi ngược lại nội dung một văn bản cấp trên. Một văn bản có thể bị sửa đổi, hủy bỏ hay thu hồi bởi một văn bản cùng đẳng cấp hoặc xuất phát từ cấp cao hơn theo luật định.

Các văn bản hành chính thông thường không thể thay thế các hình thức VBQPPL. Trường hợp cần bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung một phần, hoặc toàn bộ VBQPPL thì phải sử dụng VBQPPL tương ứng.

VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng một VBQPPL do chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ thi hành, bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Không tôn trọng hệ thống đẳng cấp của văn bản là vi phạm nguyên tắc trọng pháp.

Một văn bản không có tính hợp pháp là văn bản được phát hành có chứa đựng các nội dung:

- Vi hiến;

- Vi luật;

- Vô thẩm quyền;

- Không có lý do chính đáng.

Một văn bản vi phạm nguyên tắc trọng pháp là một văn bản bất hợp pháp có thể bị đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ do quyền hạn của Thủ tướng chính phủ theo Điều 114 Hiến pháp 1992 và có thể bị tòa án xử tiêu hủy theo kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân.

Tóm lại, nguyên tắc trọng pháp được nêu lên nhằm mục đích bảo vệ quyền lợi của công dân, hạn chế sự lạm quyền của cán bộ, công chức nhà nước, nâng cao tầm vóc quản lý của cơ quan công quyền, và đặt nền tảng cho nhà nước pháp quyền vững mạnh ■