

ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH ĐIỆN BIÊN
TRƯỜNG CAO ĐẲNG KINH TẾ - KỸ THUẬT ĐIỆN BIÊN

GIÁO TRÌNH

MÔN HỌC: XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

NGÀNH: DỊCH VỤ PHÁP LÝ

TRÌNH ĐỘ: CAO ĐẲNG

(Ban hành kèm theo Quyết định số: 1372/QĐ-CDKTKTĐB ngày 19 tháng 02 năm 2019 của Hiệu trưởng trường Cao đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Điện Biên)

Điện Biên, năm 2019

TUYÊN BỐ BẢN QUYỀN

Tài liệu này thuộc loại sách giáo trình trên các nguồn thông tin có thể được phép dùng nguyên bản hoặc trích dùng cho các mục đích về đào tạo và tham khảo.

Mọi mục đích khác mang tính lệch lạc hoặc sử dụng với mục đích kinh doanh thiếu lành mạnh sẽ bị nghiêm cấm.

LỜI GIỚI THIỆU

Văn bản pháp luật là phương tiện chủ yếu, có tác động trực tiếp và sâu sắc đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Do đó, nâng cao chất lượng của văn bản pháp luật được xác định là một trong những biện pháp quan trọng để tăng cường năng lực hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Giáo trình xây dựng văn bản pháp luật được biên soạn dựa trên cơ sở pháp lý hiện hành và những kinh nghiệm nghiên cứu, giảng dạy tại Trường Cao đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Điện Biên.

Tuy nhiên, do có tính ứng dụng cao nên môn học này đòi hỏi được tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau, như khoa học pháp lý, pháp luật thực định, kinh nghiệm thực tiễn, ngôn ngữ học... Trong khi đó, pháp luật hiện hành hầu như không có quy định về những vấn đề thuộc kỹ thuật pháp lý trong việc xây dựng văn bản pháp luật. Vì vậy, việc xây dựng nội dung giáo trình để thực hiện nhiệm vụ đã đặt ra là vấn đề khó khăn, phức tạp.

Trường Cao đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Điện Biên trân trọng giới thiệu và mong nhận được ý kiến đóng góp của độc giả để từng bước hoàn thiện nội dung của giáo trình xây dựng văn bản pháp luật.

Điện Biên, ngày 02 tháng 9 năm 2019

Tác giả biên soạn.

Chủ biên: Ths. Nguyễn Hồng Nhung

MỤC LỤC	Trang
CHƯƠNG 1: KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT	1
I. VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT	1
1. Văn bản pháp luật.....	1
2. Xây dựng văn bản pháp luật.....	2
II. CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT	3
1. Yêu cầu về nội dung văn bản pháp luật.....	3
2. Yêu cầu về hình thức văn bản pháp luật	3
3. Yêu cầu về ngôn ngữ văn bản pháp luật	16
CHƯƠNG 2: XÂY DỰNG VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT	19
I. NHỮNG ĐIỂM CHUNG VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT	19
1. Thẩm quyền ban hành.....	19
2. Thủ tục ban hành	19
II. SOẠN THẢO MỘT SỐ VĂN BẢN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT ĐIỂN HÌNH...20	
1. Soạn thảo văn bản áp dụng pháp luật về tổ chức của các cơ quan nhà nước...20	
2. Soạn thảo một số văn bản áp dụng pháp luật về tổ chức nhân sự.....20	
CHƯƠNG 3: XÂY DỰNG VĂN BẢN HÀNH CHÍNH.....	29
I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN HÀNH CHÍNH..29	
1. Thẩm quyền ban hành.....	29
2. Thủ tục ban hành	29
3. Vai trò	30
II. SOẠN THẢO MỘT SỐ VĂN BẢN HÀNH CHÍNH ĐIỂN HÌNH	31
1. Công văn	31
2. Thông báo.....	35
3. Tờ trình	36
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	39

GIÁO TRÌNH MÔN HỌC

Tên môn học: Xây dựng văn bản pháp luật

Mã môn học: C.XDVB

Vị trí, tính chất, ý nghĩa và vai trò của môn học:

- Vị trí: Môn học Xây dựng văn bản pháp luật thuộc nhóm các môn học chuyên ngành được bố trí giảng dạy sau khi đã học xong môn học Tin học văn phòng

- Tính chất: Môn học Xây dựng văn bản pháp luật cung cấp những kiến thức cơ bản, nền tảng về quy trình, ngôn ngữ, hình thức, nội dung văn bản pháp luật và thực hành soạn thảo một số văn bản pháp luật điển hình làm cơ sở cho người học thực hành tốt và nắm vững các yêu cầu của soạn thảo văn bản.

- Ý nghĩa và vai trò của môn học:

Môn học Xây dựng văn bản pháp luật là một trong các môn học rất quan trọng, giúp cho người học có trình độ và kỹ năng xây dựng văn bản, áp dụng vào thực tế làm việc sau khi ra trường. Môn học này trang bị cho người học những kỹ năng thực hành vì vậy, việc xây dựng chương trình môn học, cung cấp các mẫu văn bản và mẫu bài tập thực hành là rất cần thiết giúp người học nắm được thể nào là văn bản, một số mẫu văn bản cơ bản thường gặp để rèn luyện kỹ năng soạn thảo văn bản và áp dụng vào thực tế soạn thảo văn bản tại các cơ quan.

Mục tiêu của môn học

- Về kiến thức:

Cung cấp cho người học các kiến thức cơ bản, nền tảng về quy trình, ngôn ngữ, hình thức, nội dung văn bản pháp luật và thực hành soạn thảo một số văn bản pháp luật điển hình.

- Về kỹ năng:

+ Phân biệt được quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật.

+ Xác định đúng tên loại văn bản pháp luật.

+ Soạn thảo thành thạo quyết định, chỉ thị theo tình huống cụ thể.

- Về năng lực tự chủ và trách nhiệm:

+ Làm việc độc lập trong điều kiện làm việc thay đổi, chịu trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm một phần đối với nhóm.

+ Hướng dẫn, giám sát những người khác thực hiện công việc đã định sẵn.

+ Đánh giá hoạt động của nhóm và kết quả thực hiện.

Nội dung của môn học:

CHƯƠNG 1

KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Giới thiệu: Văn bản pháp luật là phương tiện quan trọng và chủ yếu trong hoạt động quản lý nhà nước. Việc xây dựng và ban hành văn bản pháp luật phải tuân thủ các yêu cầu về nội dung, thể thức và ngôn ngữ.

Mục tiêu: Cung cấp cho người học các kiến thức về văn bản pháp luật và xây dựng văn bản pháp luật; phân tích được yêu cầu đối với văn bản pháp luật và hoạt động xây dựng văn bản pháp luật.

Nội dung chính:

I. VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Văn bản pháp luật

a) Khái niệm: Văn bản pháp luật là văn bản do các chủ thể quản lý Nhà nước ban hành theo hình thức và thủ tục do pháp luật quy định để thể hiện và nhằm áp đặt ý chí của Nhà nước, truyền đạt thông tin hay ghi nhận các sự kiện cần thiết phục vụ cho hoạt động quản lý của Bộ máy nhà nước.

b) Phân loại

- Văn bản quy phạm pháp luật: Là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Điều 2).

- Văn bản áp dụng pháp luật (văn bản hành chính cá biệt): Là văn bản chứa đựng các quy tắc xử sự cá biệt, do cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành, được áp dụng một lần trong đời sống và bảo đảm thực hiện bằng sự cưỡng chế nhà nước.

- Văn bản hành chính

+ Là những quyết định quản lý thành văn mang tính áp dụng pháp luật hoặc chứa đựng những thông tin điều hành được cơ quan hành chính hoặc cá nhân, tổ chức có thẩm quyền ban hành nhằm giải quyết các công việc cụ thể, xác định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của các cá nhân, tổ chức hoặc xác định những biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm pháp luật, được ban hành trên cơ sở quyết định chung và quyết định quy phạm của cơ quan cấp trên hoặc của chính cơ quan ban hành.

+ Văn bản hành chính gồm 02 loại:

. Văn bản hành chính cá biệt: Là những quyết định quản lý thành văn mang tính áp dụng pháp luật do cơ quan, người có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục nhất định nhằm giải quyết công việc cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước.

. Văn bản hành chính thông thường: Là những văn bản có nội dung chứa đựng các thông tin mang tính chất điều hành hành chính trong các cơ quan nhà

nước như triển khai, hướng dẫn, đôn đốc kiểm tra, theo dõi... các hoạt động trong các cơ quan nhà nước hoặc trao đổi, giao dịch, liên kết hoạt động giữa các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân.

Văn bản hành chính thông thường gồm 2 loại: Văn bản có tên loại và văn bản không có tên loại.

c) Đặc điểm của văn bản pháp luật

- Văn bản pháp luật được xác lập bằng ngôn ngữ viết.
- Văn bản pháp luật được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền do pháp luật quy định.
- Văn bản pháp luật thể hiện ý chí nhà nước tác động vào các đối tượng quản lý có liên quan nhằm đạt được mục tiêu quản lý.
- Ý chí nhà nước chứa đựng trong nội dung của các văn bản pháp luật biểu hiện tập trung ở hai dấu hiệu:
 - + Văn bản pháp luật có giá trị bắt buộc thi hành đối với mọi đối tượng có liên quan;
 - + Văn bản pháp luật được bảo đảm thực hiện bằng Nhà nước.
- Văn bản pháp luật được ban hành theo thủ tục pháp luật quy định.
- Văn bản pháp luật được trình bày theo hình thức pháp luật quy định.

2. Xây dựng văn bản pháp luật

- a) Xây dựng văn bản pháp luật là môn học ứng dụng thuộc khoa học pháp lý
- Đối tượng nghiên cứu của xây dựng văn bản pháp luật:
 - + Các loại văn bản pháp luật và vai trò của mỗi loại văn bản pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước;
 - + Các yêu cầu đối với văn bản pháp luật (nội dung, hình thức, ngôn ngữ sử dụng) và đối với hoạt động xây dựng văn bản pháp luật;
 - + Thẩm quyền soạn thảo, thẩm tra, thẩm định, trình, ký, ban hành các văn bản pháp luật;
 - + Quy trình xây dựng các văn bản pháp luật;
 - + Những hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật;
 - + Kiểm tra và xử lý các văn bản pháp luật có khiếm khuyết.
 - Phương pháp nghiên cứu: Phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, tổng kết thực tiễn, đối chiếu thực tiễn.
- b) Xây dựng văn bản pháp luật là hoạt động của Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước

Ban hành văn bản pháp luật là hình thức quan trọng nhất, giữ vai trò quyết định tới hiệu quả của quá trình các cơ quan nhà nước cũng như các cá nhân thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật trao cho.

- Văn bản pháp luật phải có tính khả thi: Tính khả thi được đánh giá ở sự phù hợp giữa nội dung văn bản với các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện tại và ý thức pháp luật của đối tượng áp dụng. Sự phù hợp này phản ánh rất rõ mối tương quan giữa trình độ pháp luật với trình độ phát triển kinh tế - xã hội.

II. CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Yêu cầu về nội dung văn bản pháp luật

- Văn bản pháp luật phải có nội dung phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước.

- Văn bản pháp luật phải có nội dung phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân lao động.

- Văn bản pháp luật phải có nội dung hợp pháp.

- Văn bản pháp luật phải có tính khả thi.

Tính khả thi của văn bản pháp luật thể hiện ở các nội dung sau: Tính khả thi được đánh giá ở sự phù hợp giữa nội dung văn bản với các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện tại và ý thức pháp luật của đối tượng áp dụng. Sự phù hợp này phản ánh rất rõ mối tương quan giữa trình độ pháp luật với trình độ phát triển kinh tế - xã hội.

- Văn bản pháp luật phải có nội dung tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết.

2. Yêu cầu về hình thức văn bản pháp luật

- Hình thức văn bản pháp luật được hiểu là sự quy định của pháp luật về tên loại văn bản.

- Trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành, mỗi văn bản có tên gọi riêng theo quy định của pháp luật. Các quy định này phản ánh những giới hạn về quyền lực của cơ quan ban hành văn bản. Nghĩa là, các cơ quan nhà nước trong những phạm vi nhất định có quyền quyết định các vấn đề, giải quyết các công việc với các mức độ tương ứng thì có quyền ban hành văn bản với tên loại cụ thể theo quy định của pháp luật.

- Theo quy định hiện hành thể thức văn bản gồm một số đề mục được trình bày ở những vị trí xác định trong văn bản như sau:

a) Quốc hiệu

- Thể thức: Quốc hiệu ghi nhận tên nước (Việt Nam), chế độ chính trị (Cộng hòa xã hội chủ nghĩa) và mục tiêu lí tưởng của Nhà nước (Độc lập - Tự do - Hạnh phúc).

- Ý nghĩa: Thể hiện tính quyền lực Nhà nước, vì chỉ có văn bản của cơ quan Nhà nước mới bắt buộc ghi quốc hiệu. Đồng thời khẳng định sự tồn tại của chính thể tại thời điểm xác định. Ở các nước quốc hiệu chỉ còn tên nước và chính thể.

- Kỹ thuật trình bày:

Quốc hiệu được trình bày chiếm khoảng 1/2 trang giấy theo chiều ngang, ở phía trên, bên phải.

Dòng thứ nhất: “**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**” được trình bày bằng chữ in hoa, cỡ chữ từ 12 đến 13, kiểu chữ đứng, đậm;

Dòng thứ hai: “**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**” được trình bày bằng chữ in thường, cỡ chữ từ 13 đến 14 (nếu dòng thứ nhất cỡ chữ 12, thì dòng thứ hai cỡ chữ 13; nếu dòng thứ nhất cỡ chữ 13, thì dòng thứ hai cỡ chữ 14), kiểu chữ đứng, đậm; được đặt canh giữa dưới dòng thứ nhất; chữ cái đầu của các cụm từ được viết hoa, giữa các cụm từ có gạch nối, có cách chữ; phía dưới có đường kẻ ngang, nét liền, có độ dài bằng độ dài của dòng chữ (sử dụng lệnh Draw, không dùng lệnh Underline), cụ thể:

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hai dòng chữ trên được trình bày cách nhau dòng đơn.

b) Tên cơ quan ban hành

- Thể thức:

Đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Văn phòng Quốc hội; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp; Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Tập đoàn Kinh tế nhà nước, Tổng công ty 91 không ghi cơ quan chủ quản.

Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản bao gồm tên của cơ quan, tổ chức chủ quản trực tiếp (nếu có) (đối với các tổ chức kinh tế có thể là công ty mẹ) và tên của cơ quan, tổ chức ban hành văn bản.

+ Tên của cơ quan, tổ chức ban hành văn bản phải được ghi đầy đủ hoặc được viết tắt theo quy định tại văn bản thành lập, quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức bộ máy, phê chuẩn, cấp giấy phép hoạt động hoặc công nhận tư cách pháp nhân của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, ví dụ:

BỘ GAO THÔNG VẬN TẢI

TẬP ĐOÀN ĐIỆN LỰC VIỆT NAM

**HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
TỈNH NGHỆ AN**

**ỦY BAN NHÂN DÂN
TỈNH THÁI NGUYÊN**

+ Tên của cơ quan, tổ chức chủ quản trực tiếp có thể viết tắt những cụm từ thông dụng như Ủy ban nhân dân (UBND), Hội đồng nhân dân (HĐND), Việt Nam (VN), ví dụ:

UBND TỈNH QUẢNG BÌNH
SỞ NỘI VỤ

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VN
VIỆN DÂN TỘC HỌC

- Ý nghĩa: Xác định được văn bản do ai ban hành và cho biết vị trí của cơ quan ban hành trong Bộ máy nhà nước.

- Kỹ thuật trình bày:

Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản được trình bày tại ô số 2; chiếm khoảng 1/2 trang giấy theo chiều ngang, ở phía trên, bên trái.

Tên cơ quan, tổ chức chủ quản trực tiếp được trình bày bằng chữ in hoa, cùng cỡ chữ như cỡ chữ của Quốc hiệu, kiểu chữ đứng. Nếu tên cơ quan, tổ chức chủ quản dài, có thể trình bày thành nhiều dòng.

Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản trình bày bằng chữ in hoa, cùng cỡ chữ như cỡ chữ của Quốc hiệu, kiểu chữ đứng, đậm, được đặt cạnh giữa dưới tên cơ quan, tổ chức chủ quản; phía dưới có đường kẻ ngang, nét liền, có độ dài bằng từ 1/3 đến 1/2 độ dài của dòng chữ và đặt cân đối so với dòng chữ. Trường hợp tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản dài có thể trình bày thành nhiều dòng, ví dụ:

BỘ NỘI VỤ
CỤC VĂN THƯ VÀ
LƯU TRỮ NHÀ NƯỚC

Các dòng chữ trên được trình bày cách nhau dòng đơn.

c) Số, kí hiệu

- Thể thức:

+ Số của văn bản: Số của văn bản là số thứ tự đăng ký văn bản tại văn thư của cơ quan, tổ chức. Số của văn bản được ghi bằng chữ số Ả-rập, bắt đầu từ số 01 vào ngày đầu năm và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 hàng năm.

+ Ký hiệu của văn bản:

. Ký hiệu của văn bản có tên loại bao gồm chữ viết tắt tên loại văn bản theo bảng chữ viết tắt tên loại văn bản và bản sao kèm theo Thông tư này (Phụ lục I) và chữ viết tắt tên cơ quan, tổ chức hoặc chức danh nhà nước (áp dụng đối với chức danh Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính phủ) ban hành văn bản, ví dụ:

Nghị quyết của Chính phủ ban hành được ghi như sau: Số: .../NQ-CP

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ ban hành được ghi như sau: Số: .../CT-TTg.