

# SỬ DỤNG THUẬT NGỮ TRONG VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

TS NGUYỄN THỊ THU VÂN\*

1. Một số bất cập về sử dụng thuật ngữ trong văn bản quản lý nhà nước.

Thuật ngữ được hiểu là từ hay cụm từ được sử dụng để biểu thị một khái niệm khoa học hay nghề nghiệp nào đó. Thuật ngữ là bộ phận từ vựng chứa hàm lượng thông tin khoa học chủ yếu, giúp xác định chính xác nội dung và giúp cho văn bản đạt được tính ngắn gọn, súc tích.

Để đảm bảo cho văn bản QLNN được hiểu rõ ràng, chính xác và áp dụng thống nhất, yêu cầu đặt ra là thuật ngữ trong văn bản QLNN cần được sử dụng thống nhất, được giải thích theo nghĩa duy nhất, đảm bảo tính chính xác, lô gíc, khoa học, phù hợp với nội hàm của thuật ngữ trong thực tiễn cuộc sống. Tuy nhiên, việc sử dụng thuật ngữ trong các văn bản QLNN hiện nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, còn một số mặt bất cập chủ yếu sau:

a. Trong văn bản quy phạm pháp luật (QPPL), không ít thuật ngữ quan trọng nhưng không được giải thích.

Tại Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 quy định rõ: “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”.

Tuy vậy, trên thực tế, nhiều thuật ngữ quan trọng nhưng không được giải thích. Ví dụ như trường hợp thuật ngữ *bãi bỏ*, *huỷ bỏ* (văn bản).

Điều 80 Luật sửa đổi, bổ sung một số

điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 quy định: “Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung sai trái của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, *huỷ bỏ* hoặc *bãi bỏ* văn bản nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật”.

Như vậy, theo quy định trên, có thể hiểu *bãi bỏ* và *huỷ bỏ* là hai hình thức xử lý văn bản khác nhau. Tuy nhiên, chưa có văn bản nào giải thích cũng như phân biệt sự khác nhau giữa *huỷ bỏ* và *bãi bỏ*. Chính vì vậy, trong cùng một văn bản hay ở các văn bản khác nhau, khi nói đến các hình thức xử lý văn bản, có lúc sử dụng đồng thời cả hai thuật ngữ này, có lúc chỉ sử dụng một trong hai thuật ngữ có tính chất thay thế cho nhau. Cụ thể là, trong Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14-11-2003 của Chính phủ về kiểm tra xử lý văn bản quy phạm pháp luật, tại Điều 2, sử dụng cả hai thuật ngữ *huỷ bỏ* và *bãi bỏ*, nhưng từ Điều 14 đến Điều 25, chỉ sử dụng thuật ngữ *bãi bỏ*, còn tại Điều 26, chỉ dùng thuật ngữ *huỷ bỏ*. Còn trong Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, chỉ sử dụng thuật ngữ *bãi bỏ* khi nói đến hình thức xử lý văn bản.

Vấn đề đặt ra là nếu hai thuật ngữ trên hoàn toàn đồng nghĩa thì chỉ cần sử dụng một trong hai thuật ngữ này mà không cần

\* Học viện Hành chính Quốc gia.

phải liệt kê cùng một lúc cả hai. Còn nếu đây là hai thuật ngữ chứa đựng những nội hàm khác nhau thì chúng cần phải được định nghĩa rõ ràng trong văn bản pháp luật của Nhà nước.

Trường hợp khác là, tại 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 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 3 quy định: “Những văn bản quy phạm nội bộ của cơ quan, đơn vị không phải là văn bản quy phạm pháp luật”. Tuy vậy, do không giải thích thế nào là “văn bản quy phạm nội bộ” và không hướng dẫn áp dụng quy định này nên trong thực tiễn soạn thảo và ban hành văn bản của các cơ quan, nhất là những cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL phát sinh những khó khăn nhất định trong việc xác định văn bản QPPL với văn bản không phải là QPPL. Tương tự, các thuật ngữ chỉ tên loại văn bản như *tờ trình, chương trình, kế hoạch, đề án, nội quy, quy chế, quy định, thể lệ* cho đến nay cũng chưa được giải thích chính thức. Điều này dẫn đến thực tế là, trong hoạt động soạn thảo văn bản của các cơ quan, chưa có sự thống nhất trong cách hiểu và chưa phân biệt được rõ sự khác nhau giữa công văn với tờ trình, giữa chương trình, kế hoạch với đề án, giữa quy định và quy chế, gây những khó khăn nhất định trong việc lựa chọn tên loại văn bản.

*b. Thuật ngữ trong văn bản QLNN được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau.*

Chính vì thuật ngữ không được giải thích trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nên trong các văn bản của các cơ quan nhà nước đưa ra các cách hiểu và giải thích thuật ngữ khác nhau. Đây cũng là một biểu hiện của tính thiếu thống nhất trong hệ thống văn bản.

Ví dụ, thuật ngữ *văn bản pháp quy* có nhiều cách hiểu khác nhau. Trong Thông tư của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ số 33/BT ngày 10-12-1992 hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước, *văn bản pháp quy* được hiểu là văn bản QPPL và văn bản áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước. Trong khi đó qua cách sử dụng thuật ngữ này trong nhiều văn bản thì *văn bản pháp quy* là văn bản QPPL của cơ quan hành chính nhà nước.

Trong các tài liệu khoa học, cũng có các cách hiểu khác nhau về *văn bản pháp quy*. Ví dụ, cuốn *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản hành chính nhà nước* của Bùi Khắc Viện giải thích *văn bản pháp quy* là văn bản QPPL nhằm cụ thể hoá văn bản luật và pháp lệnh. Còn trong cuốn *Ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước*, tác giả Nguyễn Thế Quyền giải thích *văn bản pháp quy* là tất cả các loại văn bản QPPL.

Một điều cần nói đến là, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn của Chính phủ không sử dụng thuật ngữ *văn bản pháp quy* mà phân loại và sử dụng khái niệm *văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, văn bản cá biệt*. Chính vì vậy, văn bản của các cơ quan nhà nước không nên sử dụng thuật ngữ *văn bản pháp quy* vốn chứa đựng nội hàm chưa rõ ràng.

Thuật ngữ *tiêu đề văn bản* cũng được hiểu với những nội hàm khác nhau. Theo Sắc lệnh của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 49 ngày 12-10-1945 (Sắc lệnh này về nguyên tắc vẫn còn hiệu lực), tiêu đề là “quốc hiệu trong thể thức văn bản”. Hiện nay trong một số văn bản của cơ quan chính quyền địa phương quy định về hình thức, thể thức văn bản, mẫu trình bày văn bản thì *tiêu đề văn bản* được giải thích là quốc hiệu và tiêu ngữ của văn bản.

Trong khi đó, theo Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 thì tiêu đề được hiểu là đầu đề của các phần, chương, mục trong văn bản QPPL.

*c. Thuật ngữ được giải thích chưa đảm bảo tính chính xác, rõ ràng, lô gích, khoa học.*

Thông tư số 43/2003/TT-BVHTT ngày 16-6-2003 của Bộ Văn hoá-Thông tin hướng dẫn thực hiện Nghị định số 24/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Quảng cáo định nghĩa thuật ngữ *nơi làm việc của các cơ quan nhà nước* là “trụ sở của cơ quan nhà nước các cấp; tổ chức chính trị - xã hội; doanh trại công an, quân đội”. Cách giải thích trên không đảm bảo lô gích vì cơ quan nhà nước không bao hàm tổ chức chính trị-xã hội.

Trong 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, *địa danh* (trong thể thức văn bản) được giải thích là tên đơn vị hành chính - lãnh thổ, nơi cơ quan, tổ chức đóng trụ sở. Cách giải thích chưa bao quát được toàn bộ nội hàm khái niệm *địa danh*. Bởi vì, trên thực tế, có thể có tình huống là: một cơ quan trung ương (có trụ sở đóng tại thành phố Hà Nội) tổ chức một hội thảo, hội nghị tại một tỉnh khác thì địa danh ghi trong biên bản hội nghị, cuộc họp của cơ quan đó không ghi Hà Nội, tức là nơi cơ quan đóng trụ sở mà phải ghi tên tỉnh, thành phố, nơi diễn ra hội nghị, hội thảo đó.

*d. Sử dụng thuật ngữ không chính xác theo nghĩa pháp lý.*

Văn bản QLNN là hệ thống thống nhất, được ban hành theo nguyên tắc không trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Điều đó có nghĩa là bản thân các thuật ngữ trong văn bản QLNN cũng phải được sử dụng, hiểu

thống nhất theo nghĩa pháp lý được giải thích trong văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao nhất.

Mặc dù trong ngôn ngữ thông dụng một số từ có thể hiểu đồng nghĩa nhưng với tư cách là thuật ngữ pháp lý trong các văn bản QLNN, mặc dù gần nghĩa nhưng chúng là những thuật ngữ khác nhau, dùng để bao hàm những khái niệm khác nhau không được sử dụng thay thế cho nhau. Đó là trường hợp của các thuật ngữ như giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm soát, kiểm sát; sáp nhập và hợp nhất; miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức; thẩm tra và thẩm định tài liệu tối mật và tài liệu tuyệt mật; sao bản chính và sao lục; bản gốc và bản chính, ban hành và phát hành; sa thải và buộc thôi việc; tập sự và thử việc...

Tuy nhiên, trong văn bản cá biệt hay hành chính thông thường của cơ quan nhà nước hiện nay, vẫn còn có sự nhầm lẫn không có sự phân biệt trong việc sử dụng các thuật ngữ trên và sử dụng thay thế cho nhau hoặc ghép từ tràn lan, thiếu chuẩn xác như *bãi miễn, thanh kiểm tra*. Điều này dẫn đến thiếu chuẩn xác, thiếu tính thống nhất của hệ thống thuật ngữ trong văn bản QLNN.

*đ. Sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau để biểu thị một nội hàm.*

Việc sử dụng các thuật ngữ đồng nghĩa trong văn bản QLNN là vi phạm tính khuôn mẫu, tính chính xác của văn bản và yêu cầu chỉ sử dụng một thuật ngữ duy nhất, gây khó khăn trong việc tuyên truyền, phổ biến các quy định Nhà nước.

Hiện nay, trong văn bản ở các địa phương và bộ, ngành sử dụng các thuật ngữ khác nhau như “*Tổ tiếp nhận và trả kết quả hồ sơ*”, “*Tổ tiếp nhận hồ sơ*”, “*Tổ công tác liên ngành*”, “*Bộ phận tiếp nhận và trả lại kết quả*”... để chỉ tên gọi Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả theo quy định tại Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04-9-2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc

ban hành Quy chế một cửa tại cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương. Nhiều trường hợp khác sử dụng thuật ngữ đồng nghĩa trong văn bản như văn bản pháp quy và văn bản quy phạm pháp luật; tiêu ngữ, tiêu đề, quốc hiệu và tiêu ngữ, quốc hiệu; internet và mạng thông tin máy tính; E-mail và hòm thư điện tử; kí tắt, kí nháy, kí “nhỏ”; quy định và quy chế; bản photocopy và bản chụp; hành chính, hành chính nhà nước, hành chính công, quản lý hành chính công...

*e. Không thống nhất về cách viết thuật ngữ trong cùng một văn bản hay ở các văn bản khác nhau.*

Ví dụ, cụm thuật ngữ *cán bộ, công chức* có không dưới 10 cách viết khác nhau: *cán bộ, công chức; cán bộ công chức; công chức-viên chức; công chức, viên chức; cán bộ, công chức, viên chức; cán bộ, công chức nhà nước; cán bộ, viên chức nhà nước; cán bộ; cán bộ nhà nước...*

Tình trạng thuật ngữ không thống nhất trong cách viết chính tả thường xảy ra hơn cả đối với những thuật ngữ mới được du nhập nhưng chưa được quy thống nhất về cách viết chính tả (internet, Internet, inter-net; INTERNET; logo, lôgô; fax, Fax, FAX, facsimile; bản phôtô, bản photocopy; cơ chế một cửa, cơ chế “một cửa”; cơ chế một dấu, cơ chế “một dấu”...

**2. Một số giải pháp chuẩn hoá thuật ngữ trong văn bản quản lý nhà nước.**

Qua phân tích thực trạng sử dụng thuật ngữ trong văn bản QLNN nêu trên, có thể thấy được sự cần thiết phải chuẩn hoá hệ thống thuật ngữ này. Việc chuẩn hoá thuật ngữ trong văn bản QLNN giúp đem đến những lợi ích trong hoạt động xây dựng và áp dụng pháp luật, trong việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật cũng như chuẩn hoá về ngôn ngữ, đảm bảo sự trong sáng của tiếng Việt. Để chuẩn hoá thuật ngữ trong văn bản QLNN, chúng tôi đề xuất một số giải pháp như sau:

*Một là, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về soạn thảo và ban hành văn bản QPPL.*

Thuật ngữ trong văn bản QLNN cần phải chuẩn mực ngay từ văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất và được sử dụng thống nhất trong hệ thống văn bản. Vì vậy, cần chuẩn hoá thuật ngữ ngay từ khâu soạn thảo và ban hành văn bản QPPL.

Các thuật ngữ quan trọng cần xác định rõ nội dung thì phải được định nghĩa trong văn bản theo đúng quy định của *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

Để nâng cao chất lượng soạn thảo văn bản nói chung và đảm bảo cho việc sử dụng thuật ngữ chuẩn xác, dự thảo văn bản cần được lấy ý kiến của các cơ quan, đơn vị liên quan, các nhà khoa học, các tổ chức chính trị - xã hội và người dân. Bằng cách này, dự thảo văn bản trải qua nhiều lần sàng lọc và qua mỗi lần như vậy, việc sử dụng thuật ngữ, từ ngữ, câu văn sẽ chính xác, phù hợp hơn.

Việc thẩm định về ngôn ngữ văn bản nói chung và về tính chuẩn xác trong sử dụng thuật ngữ nói riêng là một trong những nội dung thẩm định dự thảo văn bản QPPL cần được quan tâm chú ý.

*Hai là, phát huy tích cực vai trò giải thích luật của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.*

Một trong những chức năng, nhiệm vụ quan trọng của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là giải thích pháp luật. Tuy nhiên, chức năng này trên thực tế chưa được phát huy, trong khi đó, nhu cầu giải thích thuật ngữ trong văn bản luật là rất nhiều. Điều này dẫn đến các cơ quan hành chính phải gánh vác trách nhiệm giải thích thuật ngữ. Do đó, đây là một trong những nguyên nhân của những bất cập nêu trên. Vì thế, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cần tích cực giải thích pháp luật.

*Ba là, thực hiện rà soát, hệ thống hoá thuật ngữ.*

Để xây dựng hệ thống thuật ngữ chuẩn, không thể không thực hiện rà soát, hệ thống hoá thuật ngữ, nghiên cứu xây dựng các tiêu chí chuẩn cho thuật ngữ về từ vựng, cấu trúc, văn phong, chính tả, ngữ nghĩa, cho đến tính lô gích, hệ thống trong cách giải nghĩa thuật ngữ. Để tiến hành rà soát, hệ thống hoá thuật ngữ, xây dựng hệ thống thuật ngữ chuẩn với cách giải thích khoa học, cần có sự phối hợp tham gia của các nhà luật học, hành chính học, ngôn ngữ học và các nhà khoa học liên quan.

Công việc này có thể thực hiện trong quá trình xây dựng dự thảo văn bản QPPL hay là công trình nghiên cứu khoa học độc lập. Trên thực tế, cho đến nay, ở Việt Nam, vẫn chưa có công trình khoa học nào thực hiện rà soát, hệ thống hoá, nghiên cứu thuật ngữ văn bản QPPL một cách hệ thống, toàn diện.

*Bốn là, tăng cường công tác bồi dưỡng về kĩ thuật, nghiệp vụ soạn thảo văn bản cho cán bộ, công chức.*

Cần có những biện pháp tăng cường bồi dưỡng về nghiệp vụ, kĩ thuật soạn thảo văn bản nói chung và phương pháp lựa chọn, sử dụng, giải thích thuật ngữ trong văn bản nói riêng cho các cán bộ, công chức tham gia xây dựng dự thảo, thẩm định, kiểm tra văn bản.

*Năm là, xây dựng từ điển thuật ngữ hành chính - pháp lý có chất lượng cao.*

Trong các văn bản pháp luật, không phải bao giờ và cũng không nhất thiết phải có phần giải thích, định nghĩa tất cả các thuật ngữ được sử dụng trong đó. Vì thế, nếu như những từ, thuật ngữ chưa được giải thích hoặc giải thích không rõ mà không tìm kiếm được nguồn tài liệu tương đối chuẩn để giải thích thì thực sự sẽ gây khó khăn trong công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, áp dụng pháp luật.

Mặc dù hiện nay, có khá nhiều sách và

từ điển giải thích thuật ngữ nhưng vẫn còn số lượng lớn các thuật ngữ chưa được giải thích, hay không được giải thích thấu đáo, nhất là những thuật ngữ có nghĩa gần nhau nhưng không hoàn toàn đồng nghĩa hay những thuật ngữ hành chính mới, chưa làm rõ được nội hàm khoa học của nó. Chính vì vậy, cần đầu tư xây dựng các cuốn từ điển pháp luật-hành chính có chất lượng cao. Cuốn từ điển này chính là kết quả của quá trình chuẩn hoá thuật ngữ cả từ góc độ nội hàm khái niệm và cả từ góc độ ngôn ngữ.

Hiện nay, nhiều nước trên thế giới còn ban hành Tiêu chuẩn nhà nước về hình thức và khái niệm các thuật ngữ được sử dụng trong văn bản, hay bên cạnh những cuốn từ điển giải thích thuật ngữ có quy mô lớn, còn thường xuyên xuất bản những cuốn sách giải thích thuật ngữ mới xuất hiện trong văn bản QPPL. Đây cũng là một kinh nghiệm, một giải pháp chuẩn hoá mà chúng ta cần nghiên cứu học hỏi.

Như vậy, có thể nói, việc chuẩn hoá thuật ngữ là yêu cầu cấp thiết đặt ra hiện nay. Nó đòi hỏi sự tập trung đầu tư công sức của các nhà khoa học từ các lĩnh vực khác nhau. Chuẩn hoá thuật ngữ trong văn bản QLNN cần được coi là một trong những giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản quản lý của Nhà nước, hoàn thiện thể chế nền hành chính nhà nước, góp phần tích cực trong việc nâng cao chất lượng hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản ở nước ta hiện nay □

### Tài liệu tham khảo

1. Phạm Văn Bảy, Lê Minh Triết: *Về nguyên tắc xây dựng và chuẩn hoá thuật ngữ*. NXB KHXH, Hà Nội, 1993.
2. Giáo trình Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản. NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2004.
3. Bùi Khắc Viện: *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản hành chính nhà nước*. NXB KHXH, Hà Nội, 1997.
4. Nguyễn Thế Quyền: *Ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước*. NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 1996.