

KỸ NĂNG SOẠN THẢO QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

1. Kỹ năng lựa chọn và xây dựng nội dung độc lập của quyết định hành chính:

Một thực tế hiển nhiên là, bất kỳ khi nào, bất kỳ ở lĩnh vực nào cũng luôn luôn có sự tồn tại đồng thời của nhiều quyết định hành chính khác nhau. Các quyết định hành chính vừa ảnh hưởng lẫn nhau trong chừng mực nhất định, vừa có sự độc lập trong sự tồn tại và phát huy giá trị của chúng. Vấn đề đặt ra là, có giới hạn nào về nội dung của một quyết định hành chính không? Tại sao mỗi quyết định hành chính lại chỉ là “một quyết định”, có thể tách một quyết định hành chính thành nhiều quyết định hay nhập nhiều quyết định thành một quyết định duy nhất không? Câu trả lời là không thể mở rộng hay thu hẹp những vấn đề được nêu trong mỗi quyết định hành chính (nội dung của quyết định) một cách tùy tiện. Có những cơ sở khác nhau xét từ nhiều góc độ cho câu trả lời như vậy. Tuy nhiên, vấn đề được xem xét ở đây chỉ là giới hạn nào là hợp lý đối với nội dung của một quyết định hành chính với tư cách là một thực thể tồn tại tương đối độc lập trong hệ thống văn bản pháp luật.

Trước hết, hãy xem xét quyết định hành chính với tư cách là một văn bản. Văn bản, bất kể là loại văn bản gì, theo ngôn ngữ học văn bản, “là sản phẩm của nói hoàn chỉnh” trong đó có sự thống nhất về nghĩa và có giá trị giao tiếp. Sự thống nhất về nghĩa của văn bản thể hiện ở sự thống nhất về chủ đề của nó. Từ vấn đề lý luận mang tính chất chung về văn bản trên đây cho thấy mỗi quyết định hành chính chỉ với tư cách là một văn bản đã khẳng định có tính độc lập về nội dung. Một cách trực tiếp, trong quản lý hành chính nhà nước, sự tác động (quản lý) của chủ thể quản lý tới đối tượng chịu sự quản lý là một quá trình diễn ra thường xuyên, liên tục thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau mà chủ yếu là bằng việc ban hành các quyết định hành chính. Mỗi quyết định hành chính chứa đựng một tác động của chủ thể quản lý tới đối tượng chịu sự quản lý. Tác động đó (nội dung của quyết định hành chính) phụ thuộc vào chủ thể quản lý, đối tượng chịu sự quản lý, nhiệm vụ, yêu cầu, mục đích, hoàn cảnh quản lý. Khi những yếu tố quản lý đó thay đổi thì cần có tác động (quyết định hành chính) phù hợp hơn.

Các quyết định hành chính này, tùy theo đó là quyết định hành chính quy phạm hay cá biệt, có mối liên hệ nhất định với nhau nhưng mỗi quyết định

đều có tính độc lập tương đối do được ban hành bởi chủ thể xác định, có giá trị tác động đối với đối tượng xác định, nhằm hướng tới nhiệm vụ, mục tiêu nhất định, trong những điều kiện, hoàn cảnh quản lý cụ thể sở dĩ sự độc lập của quyết định hành chính chỉ mang tính tương đối là do tính thống nhất và liên tục của quản lý làm cho không có một tác động (quyết định hành chính) nào tách biệt hoàn toàn khỏi các tác động (quyết định hành chính và quyết định pháp luật nói chung) khác, kể cả các quyết định hành chính cá biệt được áp dụng một lần.

Sự độc lập tương đối của nội dung quyết định hành chính thể hiện:

Một là, mỗi quyết định hành chính chỉ được dùng để giải quyết một vấn đề hoặc một nhóm vấn đề có liên quan mật thiết với nhau.

Xét dưới góc độ ngôn ngữ học văn bản thì đây chính là tiêu chí thống nhất về nghĩa của văn bản. Khi quyết định hành chính chỉ tập trung giải quyết một vấn đề hoặc một nhóm vấn đề liên quan mật thiết với nhau thì khả năng bảo đảm về mặt kỹ thuật soạn thảo văn bản tương đối lớn. Đó là: không khó khăn trong việc tạo ra bố cục văn bản chặt chẽ, thống nhất; thuận lợi trong việc triển khai các phần, các mục, các ý của văn bản; dễ dàng tạo sự liên kết toàn văn bản do nội dung văn bản được định vị bởi hoàn cảnh quản lý cụ thể và thông qua việc lặp lại thường xuyên các từ khóa.

Xét dưới góc độ quản lý thì có nhiều chủ thể quản lý khác nhau cùng tác động vào đời sống xã hội mà mỗi chủ thể có một thẩm quyền nhất định. Giới hạn thẩm quyền của mỗi chủ thể quản lý được xác định bởi phạm vi và mức độ của vấn đề các chủ thể đó có quyền giải quyết nên có sự giới hạn về nội dung của quyết định là phù hợp với sự phân công, phân cấp quản lý trong bộ máy nhà nước, tránh dồn việc vào cơ quan quản lý có thẩm quyền chung hay vào các cơ quan cấp trên.

Sâu xa hơn nữa, nội dung của quyết định hành chính là sự cụ thể hóa chính sách pháp luật của Nhà nước đối với từng lĩnh vực, từng vấn đề quản lý. Nếu một quyết định hành chính giải quyết quá nhiều vấn đề hay giải quyết những vấn đề khác nhau đáng kể thì việc thể hiện chính sách pháp luật của Nhà nước trong quyết định sẽ khó bảo đảm tính nhất quán hay ít nhất cũng có những khó khăn nhất định. Người đọc văn bản cũng không mấy dễ dàng khi

phải tiếp nhận những thông tin ít liên quan với nhau chỉ được chứa đựng trong một vật mang tin (một quyết định hành chính). Mặt khác, những vấn đề khác nhau tất nhiên bị chi phối bởi những yếu tố tự nhiên, xã hội, quản lý khác nhau, nếu được đặt trong cùng một văn bản có thể xảy ra tình trạng những quy định về vấn đề này đã trở nên lỗi thời, lạc hậu trong khi những quy định về vấn đề khác lại còn nguyên giá trị thực tiễn.

Một ví dụ cụ thể về thực tế này đã xảy ra với Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17-11-1998 của Chính phủ về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức. Nghị định này quy định về hai vấn đề: trách nhiệm kỷ luật, truy cứu trách nhiệm kỷ luật đối với công chức; trách nhiệm vật chất, truy cứu trách nhiệm vật chất đối với công chức. Mặc dù hai vấn đề này có một số điểm chung là đối tượng bị truy cứu trách nhiệm đều là công chức, chủ thể truy cứu trách nhiệm đều là cơ quan, tổ chức quản lý công chức vi phạm pháp luật, nhưng hai vấn đề này có điểm khác nhau căn bản là trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm vật chất là hai dạng trách nhiệm pháp lý độc lập có cơ sở truy cứu, thủ tục truy cứu trách nhiệm và biện pháp chế tài được áp dụng khác nhau. Khi quy định hai vấn đề này trong cùng một văn bản thì sự bất hợp lý về bố cục văn bản thể hiện rõ rệt. Nghị định này có 4 chương, trong đó Chương II về xử lý kỷ luật, Chương III về trách nhiệm vật chất hoàn toàn độc lập với nhau (điều đó là tất nhiên vì hai chương quy định về hai vấn đề hoàn toàn khác nhau), Chương I là những quy định chung. Chương “những quy định chung” bao giờ cũng gồm những quy định mang tính chất chung, mang tính chất nguyên tắc có giá trị xuyên suốt toàn văn bản trong khi chương “những quy định chung” của Nghị định số 97/1998/NĐ-CP có tất cả 8 điều thì 7 điều quy định về xử lý kỷ luật công chức, chỉ có 1 điều quy định về trách nhiệm vật chất và được đặt ở Điều 4 - một vị trí hoàn toàn không lôgic với các điều trước và sau nó (những điều quy định về xử lý kỷ luật). Đến ngày 17-3-2005, Chính phủ ban hành Nghị định số 35/2005/NĐ-CP về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức thì toàn bộ phần quy định về xử lý kỷ luật của Nghị định số 97/1998/NĐ-CP nói trên mất giá trị pháp lý. Ngày 10-10-2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 118/2006/NĐ-CP về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức thay thế Chương III Nghị định số 97/1998/NĐ-CP nói trên. Như vậy, hai vấn đề trong nội dung Nghị định số 97/1998/NĐ-CP đã được

quy định trong hai Nghị định độc lập bảo đảm tính độc lập tương đối về nội dung của từng Nghị định.

Hai là, mỗi quyết định hành chính phải giải quyết vấn đề ở mức độ đủ để không xảy ra tình trạng phải dùng nhiều quyết định để giải quyết một vấn đề. Tất nhiên, không thể đặt ra yêu cầu mỗi quyết định phải giải quyết trọn vẹn một vấn đề nào đó một cách tuyệt đối, bởi lẽ trong phần lớn các trường hợp nội dung của quyết định về những lĩnh vực quản lý dường như tồn tại vĩnh cửu, ví dụ quản lý về giao thông, quản lý về giáo dục, về thanh tra, kiểm tra trong bộ máy nhà nước... nên không thể có một quyết định giải quyết dù chỉ một vấn đề luôn phù hợp với lĩnh vực quản lý đó trong cả quá trình tồn tại như vậy.

Mặt khác, một vấn đề đặt ra trong quản lý có thể cần quan tâm ở nhiều góc độ khác nhau mà việc điều chỉnh bởi một quyết định duy nhất ở tất cả các góc độ đó không hợp lý xét về kỹ thuật xây dựng văn bản pháp luật. Ví dụ, mỗi quy phạm pháp luật, theo quan niệm truyền thống vẫn tồn tại phổ biến cho đến nay, gồm ba bộ phận cấu thành là giả định, quy định và chế tài. Ba bộ phận của quy phạm pháp luật không nhất thiết, thậm chí nhiều khi không thể cùng tồn tại trong một văn bản pháp luật. Phổ biến nhất là phân chế tài (tất nhiên phải kèm theo phần giả định) thường được trình bày ở một nhóm văn bản riêng, như ở Bộ luật hình sự hiện hành, ở các nghị định quy định về vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính... trong khi phần quy định (cũng có phần giả định đi kèm) có thể ở các văn bản thuộc ngành luật dân sự, đất đai, hôn nhân, gia đình... Vì vậy, mức độ “trọn vẹn” của vấn đề mà một quyết định hành chính cần giải quyết được định vị về thời gian, không gian, hoàn cảnh quản lý phù hợp với yêu cầu của kỹ thuật soạn thảo văn bản. Chẳng hạn, một vấn đề đặt ra trong quản lý trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định cần có sự tác động bằng các quy định của Nhà nước thì cơ quan có thẩm quyền phải cố gắng sao cho tất cả các quy định cần thiết về vấn đề đó được chứa đựng chỉ trong một văn bản, trừ trường hợp vì lý do kỹ thuật. Thực tiễn pháp lý ở nước ta nhiều năm qua cho thấy, do không giải quyết “trọn vẹn” vấn đề trong một văn bản nên khi một văn bản (được gọi là văn bản gốc) được ban hành thường kéo theo việc ban hành nhiều văn bản khác để cụ thể hóa, giải thích, hướng dẫn, bổ sung cho nó. Điều đó dễ dẫn đến tình trạng tản mạn, mâu

thuần, trùng lặp, chồng chéo giữa các quy định về cùng một vấn đề hay tạo ra những lỗ hổng pháp lý gây nhiều bất lợi cho hoạt động quản lý.

Đối với quyết định hành chính cá biệt, pháp luật cũng có những quy định về vấn đề này. Chẳng hạn, khoản 4 Điều 52 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “Trường hợp xử phạt một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính thì thẩm quyền xử phạt được xác định theo nguyên tắc sau đây:... (b) Nếu hình thức, mức xử phạt, trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu, biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với một trong các hành vi vượt quá thẩm quyền của người xử phạt vi phạm hành chính, thì người đó phải chuyển vụ vi phạm đến cấp có thẩm quyền xử phạt, (c) Nếu hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người thuộc các ngành khác nhau, thì quyền xử phạt thuộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm.

Người có thẩm quyền xử phạt ở điểm b nói trên là người mà “hình thức, mức xử phạt được quy định đối với từng hành vi đều thuộc thẩm quyền của người xử phạt”. Quy định về chuyển toàn bộ vụ vi phạm lên cấp trên (cấp có thẩm quyền xử phạt) trong khi có những hành vi trong vụ vi phạm đó có hình thức, mức xử phạt thuộc thẩm quyền của cấp dưới và chuyển toàn bộ vụ việc đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân khi các hành vi vi phạm trong đó thuộc thẩm quyền xử phạt của những người xử phạt ở những ngành khác nhau thể hiện rõ yêu cầu của Nhà nước là chỉ dùng một quyết định để giải quyết toàn bộ vụ việc, không “xé” nhỏ vụ việc ra để giải quyết bằng nhiều quyết định khác nhau. Sự hợp lý trong trường hợp này không chỉ là chỉ cần một quyết định để giải quyết toàn bộ vụ việc nhằm tiết kiệm thời gian, công sức trong việc ban hành quyết định mà còn tạo thuận lợi cho việc thực hiện quyết định của đối tượng tác động, đồng thời cũng tạo thuận lợi cho việc tổ chức thực hiện quyết định, giải quyết các vấn đề phát sinh như khiếu nại, giải quyết khiếu nại về quyết định, tức là giải quyết vụ việc đến khâu cuối cùng.

Bảo đảm sự độc lập tương đối về nội dung của mỗi quyết định hành chính là cần thiết nhằm giải quyết “dứt điểm” các vụ việc cụ thể, tạo sự thống nhất trong quản lý góp phần nâng cao chất lượng của quyết định do xác định được ranh giới của nó với các quyết định pháp luật khác. Sự độc lập tương đối

về nội dung quyết định hành chính cũng bao hàm cả sự ăn khớp với các quyết định pháp luật khác.

Tuy vậy, cũng không nên tuyệt đối hóa sự độc lập về nội dung của quyết định bởi vì tính thống nhất của quản lý tự nó đã từ chối bất kỳ một sự “chia cắt” thô bạo nào. Chẳng hạn, khi đánh giá về thủ tục hành chính hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng một trong các nguyên nhân làm cho thủ tục hành chính không thống nhất, phức tạp, rườm rà là do chúng được quy định ở quá nhiều văn bản khác nhau nên ước muốn tập hợp các quy định về thủ tục hành chính vào một văn bản dường như là giải pháp cho vấn đề này. Nhưng đây là ước muốn không thể thực hiện được bởi vì thủ tục hành chính được coi là hình thức để thực hiện các hoạt động nội dung của quản lý nên không thể tách hình thức ra khỏi nội dung (quy phạm thủ tục và quy phạm nội dung trình bày tách biệt ở những văn bản khác nhau) mà không gây nên những khó khăn cho cả việc xây dựng và thực hiện quyết định.

2. Kỹ năng sử dụng ngôn ngữ trong quyết định hành chính:

Khi đặt quyết định hành chính trong quan hệ quản lý thì quyết định hành chính là phương tiện chuyển tải tác động của chủ thể quản lý tới đối tượng chịu sự quản lý. Bằng quyết định hành chính chủ thể quản lý đưa ra những yêu cầu, đòi hỏi, cho phép đối tượng chịu sự quản lý thực hiện hay không được thực hiện những hành vi nhất định. Thông qua quyết định hành chính, đối tượng chịu sự quản lý biết họ không được làm gì, được làm gì, làm như thế nào trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Đối tượng chịu sự quản lý thực hiện hay không thực hiện, thực hiện đúng hay không đúng quyết định hành chính phụ thuộc rất nhiều vào việc họ tiếp nhận những thông tin chứa đựng trong quyết định như thế nào. Việc tiếp nhận thông tin này lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó quan trọng nhất là khả năng chuyển tải thông tin của ngôn ngữ được sử dụng trong quyết định. Đối tượng chịu sự quản lý không chỉ là các cá nhân, tổ chức không sử dụng quyền lực nhà nước mà còn bao gồm các cơ quan, công chức nhà nước - các đối tượng sử dụng quyền lực nhà nước. Ngoài ra, quyết định hành chính không chỉ điều chỉnh hành vi các đối tượng tác động của nó mà điều chỉnh cả hành vi của các cơ quan, công chức có trách nhiệm tổ chức thi hành quyết định. Do đó, sử dụng ngôn ngữ hợp lý trong quyết định hành chính không chỉ ảnh hưởng trực tiếp tới việc

thực hiện quyết định mà còn có giá trị ràng buộc trách nhiệm, hạn chế sự tùy tiện của các cơ quan, công chức nhà nước trong sử dụng quyền lực nhà nước.

Như vậy, mặc dù ngôn ngữ là vấn đề thuộc về kỹ thuật trong xây dựng văn bản nhưng không thể phủ nhận vai trò đặc biệt quan trọng của nó đối với chất lượng và hiệu quả điều chỉnh của quyết định hành chính.

Ngôn ngữ trong quyết định hành chính, cũng như ngôn ngữ được sử dụng trong bất cứ trường hợp nào, được quy định bởi môi trường giao tiếp. Môi trường giao tiếp ở đây là môi trường quản lý nhà nước, hoạt động công quyền. Với môi trường đó, ngôn ngữ sẽ phát huy giá trị thông tin cao nhất khi được sử dụng phù hợp, đó là:

- Ngôn ngữ trong quyết định hành chính phải trang trọng, nghiêm túc, khách qua: một trong các đặc điểm thường được kể đến của quyết định pháp luật nói chung là nội dung quyết định có giá trị bắt buộc thi hành đối với các đối tượng có liên quan. Giá trị bắt buộc thi hành của quyết định dĩ nhiên được thể hiện đậm nét ở tính quyền lực nhà nước của chủ thể ban hành quyết định và sự bảo đảm thực hiện quyết định. Đồng thời, giá trị bắt buộc thi hành cũng được biểu hiện qua chính ngôn ngữ sử dụng trong quyết định và người đọc phải cảm nhận được rõ ràng điều đó khi đọc văn bản. Ngôn ngữ thiếu trang trọng, nghiêm túc dễ làm cho người đọc có tâm lý coi thường, ảnh hưởng tiêu cực tới việc thực hiện quyết định.

Mặc dù, quyết định hành chính là phương tiện giao tiếp giữa chủ thể quản lý và đối tượng chịu sự quản lý nhưng mục đích giao tiếp không chỉ là lợi ích của các bên giao tiếp mà vượt lên trên tất cả là lợi ích của quản lý, là trật tự quản lý nhà nước mong muốn thiết lập, bảo vệ và các cá nhân, tổ chức phải tôn trọng. Nội dung giao tiếp cũng không đơn thuần là ý chí của các bên giao tiếp mà là ý chí của Nhà nước được quy định bởi điều kiện, hoàn cảnh quản lý (hoàn cảnh giao tiếp). Vì lẽ đó, cơ quan ban hành quyết định (chủ thể giao tiếp thứ nhất) không phải lúc nào cũng nhân danh chính nó là một thực thể xác định (một cơ quan, một cán bộ, công chức, viên chức cụ thể trong bộ máy nhà nước) mà thường xuyên nhân danh Nhà nước và đối tượng tác động của quyết định (chủ thể giao tiếp thứ hai) cũng thường được quan tâm với tư cách là đối tượng phục tùng quyền lực nhà nước. Hoàn cảnh giao tiếp này cho thấy ngôn ngữ trong quyết định mang tính khách quan là điều hết sức tự nhiên.

Nếu nói theo nghĩa chặt chẽ nhất của từ thì thực ra ở đây không có sự giao tiếp giữa cơ quan ban hành và đối tượng thực hiện quyết định mà chỉ có sự truyền đạt và tiếp nhận thông tin một chiều từ cơ quan ban hành tới đối tượng thực hiện quyết định. Có thể thấy rõ sự áp đặt một chiều trong quan hệ giữa một bên có quyền quyết định với một bên có nghĩa vụ phục tùng. Tính một chiều của giao tiếp này tiềm tàng chứa đựng khả năng chủ quan, duy ý chí của chủ thể có vai trò quyết định. Lúc này trang trọng, nghiêm túc, khách quan lại trở thành yêu cầu bắt buộc của ngôn ngữ trong quyết định hành chính như là một yếu tố có giá trị hạn chế khuynh hướng chủ quan do hoàn cảnh giao tiếp mang lại.

Tính trang trọng, nghiêm túc, khách quan cần được bảo đảm ở tất cả các đơn vị ngôn ngữ. Các từ lóng, từ thô tục, các đại từ nhân xưng thể hiện tình cảm, các cách diễn đạt thô thiển hay hoa mỹ đều không được sử dụng trong quyết định hành chính, điều đó giải thích vì sao trong quyết định hành chính số lượng từ Hán - Việt (thường trang trọng hơn từ thuần Việt cùng nghĩa) được dùng với mật độ dày hơn trong sinh hoạt hằng ngày.

- Ngôn ngữ trong quyết định hành chính phải chính xác: Đối tượng chịu sự quản lý (đối tượng tác động của quyết định) thực hiện quyết định không phải là thực hiện điều chủ thể quản lý muốn thể hiện trong quyết định mà thực hiện điều đối tượng chịu sự quản lý tiếp nhận được khi đọc quyết định: “Một “văn bản luật” không có ý nghĩa cố hữu. Nhận thức và giá riêng của một người đọc sẽ xác định ý nghĩa của nó. Những người đọc một luật - hay những người mà luật đó hướng tới giải thích tương tự văn bản của nó để phù hợp với ích của mình - và không quan tâm đến việc các nhà làm luật muốn gì”. Cho nên, “điều cốt yếu là lẽ của luật phải gọi lên trong đầu óc người đời những ý nghĩ đúng như luật nói”, “Chúng ta có thể dự thảo một luật đủ chính xác để chuyển tải ý nghĩa trọng tâm của nó đến người đọc. Nếu ngôn ngữ được sử dụng chính xác thì vấn đề đối tượng chịu sự quản lý tiếp nhận được có khả năng trùng với vấn đề chủ thể quản lý muốn thể hiện. Đó sẽ là trạng thái lý tưởng để phát huy giá trị cao nhất của quyết định hành chính với tư cách là phương tiện quản lý. Ngôn ngữ được sử dụng càng thiếu chính xác bao nhiêu thì khoảng cách giữa vấn đề đối tượng chịu sự quản lý tiếp nhận được và vấn đề chủ thể quản lý muốn thể hiện càng cách xa bấy nhiêu. Đã có quan điểm

cho rằng: “Không có lĩnh vực nào của đời sống xã hội mà sự diễn đạt không chính xác, sự không ăn khớp giữa từ ngữ và ý, giữa người viết và người đọc có thể gây ra hậu quả tai hại như trong lĩnh vực hành chính, pháp

Yêu cầu về tính chính xác của ngôn ngữ trong quyết định hành chính là điều không ai phủ nhận. Tuy nhiên, làm thế nào để ngôn ngữ bảo đảm được tính chính xác lại là vấn đề không đơn giản. Chẳng hạn, về việc dùng từ, có ý kiến cho rằng để ngôn ngữ bảo đảm được tính chính xác thì không được dùng từ đa nghĩa vì việc dùng từ đa nghĩa có thể làm mất tính chính xác, tạo ra những cách hiểu không thống nhất về quyết định. Điểm đúng của ý kiến này là nếu chỉ sử dụng từ đơn nghĩa thì khả năng bảo đảm tính một nghĩa của quyết định khá cao. Nhưng nếu tuyệt đối hóa điều này thì không thực tế vì số lượng từ đa nghĩa trong từ vựng rất lớn nên không thể diễn đạt đầy đủ, đúng đắn nội dung quyết định nếu không sử dụng chúng. Thực ra, tính một nghĩa của văn bản pháp luật có nghĩa là ngôn ngữ trong văn bản chỉ được phép tạo ra một cách hiểu duy nhất cho tất cả mọi người. Sử dụng từ đa nghĩa vẫn có thể có được một cách hiểu duy nhất bằng cách đặt từ vào trong văn cảnh chỉ cho phép hiểu từ theo một nghĩa nhất định (ngôn ngữ học gọi trường hợp đó là nghĩa của từ được thực tại hóa trong câu). Nếu văn cảnh sử dụng không thể xác định rõ nghĩa nào của từ là nghĩa được sử dụng thì việc xác định nghĩa được thực hiện bằng cách giải thích nghĩa của từ trong quyết định. Phân giải thích nghĩa của từ, ngữ trong quyết định còn giúp cho người soạn thảo tránh phải thường xuyên mô tả dài dòng những khái niệm phức tạp được sử dụng nhiều lần làm cho quyết định dễ đọc, dễ hiểu hơn. Các từ cũng được giải thích nghĩa khi người viết muốn người đọc hiểu từ đó với nội hàm khác với ngôn ngữ thông thường.

Về việc dùng câu, có ý kiến cho rằng ngôn ngữ chính xác phải chỉ rõ ai phải xử sự theo quy định trong quyết định và để làm rõ ai được làm gì thì “*của một dự luật không bao giờ nên - nhắc lại, KHÔNG BAO GIỜ sử dụng thể bị động*”. Đúng là dạng câu chủ động có ưu thế không thể phủ nhận khi cần nêu rõ ai làm gì trong cả ba trường hợp quy định, cấm hoặc cho phép. Tuy nhiên, câu trong văn bản không phải lúc nào cũng cần phải chứa đựng đầy đủ những thông tin cần thiết về vấn đề nào đó. Các thông tin này có thể được chứa đựng ở những câu, những đoạn, những phần khác nhau tùy thuộc cấu trúc của văn

bản. Ví dụ, Điều 3 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định “mọi vi phạm hành phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải lý nghiêm minh”. Đây là câu bị động vì mục đích thông tin của câu nhấn mạnh vào hành động (làm gì) là được phát hiện, ngăn chặn kịp thời, xử lý nghiêm minh, không chú ý đến chủ thể hành động (ai). Câu trên không trực tiếp chỉ ra chủ thể hành động nhưng theo các quy định khác trong Luật này thì thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính thuộc rất nhiều chủ thể ở các cơ quan khác nhau như Cảnh sát, Kiểm lâm, Bộ đội biên phòng, Chủ tịch ủy ban nhân dân... Nếu chỉ rõ chủ thể hành động trong câu thì câu sẽ không phù hợp với mục đích giao tiếp.

Nói chung, ngôn ngữ trong quyết định hành chính cần chính xác. Để có được ngôn ngữ chính xác thì phải kết hợp nhuần nhuyễn các quy tắc ngôn ngữ với các quy tắc xây dựng pháp luật và nghệ thuật sử dụng ngôn ngữ của người viết phù hợp với hoàn cảnh giao tiếp.

- Ngôn ngữ trong quyết định hành chính cần dễ hiểu: mục đích của yêu cầu này là giúp cho người đọc dễ tiếp thu nội dung quyết định, thuận lợi cho việc thực hiện quyết định. Montesquieu cũng khẳng định: “*phong cách thảo luật phải ngắn gọn, rõ ràng... Phong cách các đạo luật phải giản dị*”. Cũng như các lĩnh vực chuyên môn khác, pháp luật cần đến những từ ngữ chuyên môn được gọi là các thuật ngữ pháp lý chuyên biệt nhưng không được lạm dụng các thuật ngữ chuyên môn khi có thể diễn đạt bằng ngôn ngữ thông thường nhiều thuật ngữ chuyên ngành dẫn đến chỗ chỉ có cơ quan hành chính và một số chuyên gia mới có thể giải thích được. Khi cần sử dụng thuật ngữ chuyên môn nên giải thích nghĩa của thuật ngữ.

Để quyết định hành chính dễ hiểu, các câu ngắn được khuyến khích sử dụng. Một số kỹ thuật đặc thù như kỹ thuật viện dẫn, kỹ thuật trình bày so le cũng góp phần tích cực vào việc làm cho quyết định dễ hiểu, chính xác.

Thực tế cho thấy, ở những nước có đội ngũ luật sư đông đảo, người dân có thói quen tìm kiếm sự giúp đỡ của luật sư trong các hoạt động pháp lý thì yêu cầu về tính dễ hiểu của ngôn ngữ pháp luật không được đề cao bằng các nước mà người dân thường trực tiếp thực hiện các hoạt động pháp lý. Mặt khác, yêu cầu về tính dễ hiểu của ngôn ngữ có mục đích tạo thuận lợi cho việc hiểu và thực hiện pháp luật nên dễ hiểu chủ yếu có nghĩa là dễ hiểu đối với đối tượng tác động của quyết định. Ngay cả với những nước có truyền thống cho

rằng chỉ có thẩm phán là những người đọc luật quan trọng thì ngày nay cũng có xu hướng soạn thảo văn bản pháp luật sao cho đối tượng điều chỉnh của văn bản có thể đọc và hiểu được những gì văn bản pháp luật muốn nói. Do vậy, mức độ dễ hiểu của ngôn ngữ trong quyết định hành chính phụ thuộc vào truyền thông, thực tiễn pháp lý và trình độ của người thực hiện quyết định.

