

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
ĐỀ TÀI CẤP BỘ

R



ĐỀ TÀI
PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH VÀ
TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH

Mã số: 96 - 98 - 045

Chủ nhiệm đề tài: TS. Phạm Hồng Thái

Thư ký đề tài: TS. Vũ Đức Đán

Hà nội, 2000

3935
30/1/2004

MỤC LỤC	Trang
Lời nói đầu	1-3
Phần thứ nhất: Pháp luật trong hành chính	4
I . Vai trò của pháp luật xã hội chủ nghĩa	4- 12
II . Quan niệm về pháp luật trong hành chính	12 - 17
III . Cơ sở pháp luật hoạt động quản lý hành chính	17
1. Khái quát về cơ sở pháp luật trong hành chính	
2. Cơ sở pháp luật của việc sắp xếp điều chỉnh địa giới hành chính	21 - 26
3. Sự điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động công vụ và công chức	26 -32
4. Cơ sở pháp lý của việc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước	32 - 44
5. Cơ sở pháp luật của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật	44 - 48
IV . Cơ sở pháp lý của Trách nhiệm hành chính	48
1. Khái niệm và mục đích của trách nhiệm hành chính	48 - 52
2. Vi phạm hành chính	52 - 57
3. Các cơ quan có quyền quy định hành vi vi phạm hành chính và các hình thức, biện pháp xử lý	57
4. Các nguyên tắc xử lý vi phạm hành chính	58
5. Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính	59 -62
6. Các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính	62 -70
7. Thủ tục xử phạt hành chính	70 - 73
Phần thứ hai:	
Những vấn đề cơ bản về tài phán hành chính và tố tụng hành chính	
A/ Về tài phán hành chính	74
I. Quan niệm về tài phán hành chính	
1. Khái niệm về tài phán và xét xử	74 - 78
2. Khái niệm và bản chất tài phán hành chính	78 - 79
II. Phân biệt Hành chính tài phán và hành chính quản lý	
1. Thuật ngữ " quản lý "	80 - 82

2. Hoạt động hành chính nhà nước khác với hoạt động tài phán hành chính	82 - 85
3. Vai trò của tài phán hành chính đối với nền hành chính nhà nước	85 - 89
III. Phân biệt tài phán tư pháp và tài phán hành chính	89
1. Phân biệt đối tượng xét xử của toà án tư pháp và toà án hành chính	89 - 95
2. Những khác biệt chủ yếu giữa tố tụng tư pháp và tố tụng hành chính	95- 98
IV. Sự hình thành của nền tài phán hành chính ở một số quốc gia	98
1. Quan niệm của các nước về tài phán hành chính	98 - 105
2. Tổ chức cơ quan tài phán hành chính	105 - 114
V. Thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở nước ta	114- 119
VI. Thẩm quyền xét xử hành chính của Toà án nhân dân	120 - 129
1. Phân biệt thẩm quyền của toà án và thẩm quyền các cơ quan nhà nước khác trong việc giải quyết vụ việc hành chính	120 - 122
2. Đối tượng thẩm quyền xét xử hành chính của toà án	122 - 126
3. Thẩm quyền xét xử hành chính của Toà án nhân dân các cấp	126 - 129
B. Về tố tụng hành chính và luật tố tụng hành chính	129
I. Khái niệm tố tụng hành chính	130
II. Khái niệm luật tố tụng hành chính	130
III. Nhiệm vụ của luật tố tụng hành chính	131
IV. Các giai đoạn tố tụng hành chính	131
V. Các nguyên tắc của tố tụng hành chính	138 - 147
Kết luận	148

LỜI NÓI ĐẦU

1. Lý do nghiên cứu đề tài.

Pháp luật, một hiện tượng chính trị - xã hội phức tạp, ngày càng có vai trò quan trọng trong đời sống nhà nước và xã hội. Đặc biệt trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Điều đó đặt ra nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu cả về lý luận và thực tiễn, vận dụng pháp luật vào hoạt động nhà nước và xã hội. Lý luận về nhà nước và pháp luật nói chung được nghiên cứu ở các bình diện khác nhau, những kiến thức đại cương, cơ bản có hệ thống được nghiên cứu ở bậc đại học, nghiên cứu chuyên sâu ở bậc cao học, nghiên cứu sinh. Do vậy, đây là đề tài luôn mang tính thời sự.

Tái phán hành chính là vấn đề còn rất mới mẻ đối với chúng ta cả về mặt lý luận và thực tiễn pháp lý, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu một cách cơ bản, có hệ thống các vấn đề về tài phán hành chính.

Xuất phát từ quan điểm các nhà hành chính tuy không phải là các chuyên gia pháp lý, nhưng trong toàn bộ hoạt động hành chính họ đều phải áp dụng pháp luật để ra các quyết định pháp luật, quyết định áp dụng pháp luật, hoặc phục vụ cho hoạt động đó. Vì vậy, trong chương trình đào tạo cao học quản lý nhà nước của Học viện Hành chính Quốc gia đã được Hội đồng khoa học Học viện quyết định giảng môn học "Pháp luật trong hành chính và tài phán hành chính". Thực chất đây là chuyên đề có tính tổng hợp.

Vì vậy, đề tài "Pháp luật trong hành chính và tài phán hành chính" được nghiên cứu có địa chỉ sử dụng, ứng dụng cho giảng dạy, học tập của học viên cao học quản lý nhà nước của Học viện Hành chính Quốc gia.

2. Tình hình nghiên cứu.

Về pháp luật nói chung được nghiên cứu ở những bình diện rất khác nhau. Những vấn đề đại cương về nhà nước và pháp luật Việt Nam, Lý luận

chung về nhà nước và pháp luật được nghiên cứu ở bậc đại học, những vấn đề chuyên sâu được nghiên cứu ở bậc cao học, nghiên cứu sinh; về tài phán hành chính là một vấn đề còn rất mới ở nước ta. Hiện nay ở các cơ sở đào tạo cử nhân Luật học trong giáo trình Luật hành chính có một chương với thời lượng khoảng 10 tiết, đào tạo cử nhân hành chính giảng 30 tiết. Trong tương lai được ghép với môn Luật hành chính. Ngoài ra, các sách báo khoa học nước ta có một số công trình nghiên cứu về tài phán hành chính: Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Việt Nam - NXB Chính trị Quốc gia, H.1994, tác giả PGS.PTS Lê Bình Vọng; Tài phán hành chính so sánh, tác giả Đinh Văn Minh, NXB Chính trị Quốc gia, H.1995; Tài phán hành chính ở Việt Nam - NXB Thành phố Hồ Chí Minh 1996, tập thể tác giả PTS. Đinh Văn Mậu, PTS. Phạm Hồng Thái; Đề tài "Quyết định hành chính, hành vi hành chính, đối tượng xét xử của tòa án" - TS. Phạm Hồng Thái chủ nhiệm, cơ quan chủ trì Học viện Hành chính Quốc gia nghiệm thu năm 2000 xếp loại xuất sắc. Trong quá trình nghiên cứu chúng tôi sử dụng tham khảo có chọn lọc kết quả nghiên cứu các công trình khoa học này.

Các tác phẩm khoa học này được viết trong giai đoạn nền tài phán hành chính ở Việt Nam đang phôi thai hình thành, chưa có pháp luật thực định, chủ yếu giải quyết các vấn đề có tính quan điểm pháp luật, có tính định tính, gợi mở hoặc chuyên sâu về một khía cạnh nhất định.

3. Mục tiêu, nhiệm vụ của việc nghiên cứu và quan điểm nghiên cứu.

Kết quả nghiên cứu phải được sử dụng làm tài liệu giảng dạy và học tập, vì vậy chúng tôi có quan điểm cần phải nghiên cứu một cách có hệ thống, giáo khoa. Khi nghiên cứu tính đến đối tượng người học chủ yếu là những học viên không được đào tạo kiến thức pháp lý một cách cơ bản, có hệ thống. Học viên chỉ học chương trình chuyển đổi để thi cao học, các kiến thức pháp lý được rút gọn về thời gian, nội dung. Vì vậy đề tài cần cung cấp cho người học cả những kiến thức cơ bản và có tính chất chuyên sâu. Điều đáng quan tâm là

đề tài có tính chất gợi mở, giúp cho người học hình thành ý thức pháp luật, có cách nhìn, cách tiếp cận khi nghiên cứu các vấn đề có tính pháp lý trong quản lý và ứng dụng trong quản lý.

4. Quá trình thực hiện đề tài.

Đề tài này được nghiên cứu cách đây khá lâu, sản phẩm của đề tài đã được sử dụng làm tài liệu giảng dạy và học tập cho nhiều khóa đào tạo cao học quản lý nhà nước của Học viện, đã được bảo vệ trước Hội đồng cơ sở cách đây một năm. Nhưng do những thay đổi của pháp luật thực định buộc chúng tôi phải sửa chữa, đặc biệt có cách nhìn nhận lại nội dung của môn học theo sự gợi ý, đóng góp của Hội đồng Khoa học Học viện.

5. Kết cấu của đề tài.

Đề tài gồm: Lời nói đầu, hai phần và kết luận.

Phần thứ nhất: Pháp luật trong hành chính gồm các nội dung:

- I. Vai trò của pháp luật xã hội chủ nghĩa.
- II. Quan niệm về pháp luật trong hành chính.
- III. Cơ sở pháp luật của quản lý hành chính nhà nước.

Phần thứ hai: Những vấn đề cơ bản về tài phán hành chính và tố tụng hành chính.

A. Về tài phán hành chính.

B. Tố tụng hành chính.

PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH VÀ TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH

Phần thứ nhất

PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH

ĐẶT VẤN ĐỀ

Pháp luật ngày càng có vai trò đặc biệt trong đời sống xã hội, trong quan hệ cộng đồng của một nhà nước. Hành chính là một lĩnh vực hoạt động đặc thù để thực hiện quyền hành pháp; là lĩnh vực động chạm hàng ngày tới quan hệ giữa nhà nước với công dân và các tổ chức. Trật tự hoá hoạt động hành chính là thiết lập cơ sở pháp luật thống nhất, vững chắc cho hoạt động này. Điều đó đòi hỏi cần có quan niệm khoa học về vai trò pháp luật trong hành chính và nghiên cứu cơ sở pháp lý đối với hoạt động hành chính. Đây là vấn đề rất lớn, nên chỉ tập trung giải quyết những vấn đề có tính lý luận và xem xét cơ sở pháp luật trong một số lĩnh vực hành chính.

I. VAI TRÒ PHÁP LUẬT XÃ HỘI CHỦ NGHĨA.

1. Bất kỳ một sự đánh giá không khách quan nào về vai trò của pháp luật xã hội chủ nghĩa đều không những đối lập với kinh nghiệm lịch sử, mà còn không phù hợp với luận điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin và quan điểm của Đảng ta về vai trò của pháp luật trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong điều kiện nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong tác phẩm "Phê phán cương lĩnh Gôta", C.Mác đã đưa ra một dự báo về vai trò của pháp luật xã hội chủ nghĩa. Sau đó, trong tác phẩm "Nhà nước và cách mạng", V.I. Lênin đã chứng minh về tính khách quan tồn tại của pháp luật trong chủ nghĩa xã hội trước hết bắt nguồn từ đặc điểm kinh tế. Người viết: "Nếu không muốn rơi vào không tưởng thì không nên nghĩ rằng, sau khi lật đổ chủ nghĩa tư bản,

người ta có thể tức khắc làm việc cho chủ nghĩa xã hội mà không cần phải có tiêu chuẩn pháp lý nào cả, vả lại, việc xoá bỏ chủ nghĩa tư bản không thể đem lại ngay lập tức những tiền đề kinh tế cho một sự thay đổi như vậy"¹. Pháp luật xã hội chủ nghĩa "với tư cách là người điều chỉnh việc phân phối sản phẩm và phân phối lao động giữa các thành viên của xã hội"².

Như vậy, theo V. I. Lênin, sự tồn tại của pháp luật trong điều kiện chủ nghĩa xã hội là do tính chất của lao động xã hội và phân phối sản phẩm xã hội quyết định. Chính vì vậy, V.I. Lênin viết tiếp "ở giai đoạn đầu của mình, chủ nghĩa cộng sản chưa thể chín muồi về mặt kinh tế..." do đó còn phải "giữ lại chân trời hẹp của pháp luật tư sản"³. Sự tồn tại của pháp luật trong chủ nghĩa xã hội trước hết là do sự đòi hỏi của kinh tế, đến lượt mình nó trở thành phương tiện quản lý của nhà nước.

Nước ta, tiến lên chủ nghĩa xã hội từ một nước thuộc địa nửa phong kiến với nền sản xuất nhỏ mà sản xuất nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp là chủ yếu, không qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa. Đặc điểm cơ bản này để lại những dấu ấn không nhỏ trong tư duy nói chung và tư duy pháp lý nói riêng của chúng ta. Đó là tư tưởng coi thường vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội, là nền văn hoá pháp lý, ý thức pháp luật xã hội còn thấp, chưa có lối sống và làm việc theo pháp luật, là tư tưởng làm ăn khép kín dẫn đến chủ nghĩa cục bộ địa phương theo kiểu "phép vua thua lệ làng", thường lấy "đạo lý", "nhân trị" để xử sự với nhau cũng như để quản lý hoặc là quan niệm về đẳng cấp phong kiến trong thực hiện và thi hành pháp luật, hoặc tư tưởng cho mình là người đứng lên trên pháp luật, đứng ngoài pháp luật hay tư tưởng "nhà nước là ta và pháp luật cũng là ta", tùy tiện giải quyết những công việc của nhà nước không cần có những căn cứ pháp lý mà theo ý chí chủ quan của mình, v.v... Tất cả những điều đó làm cho đời sống xã hội, và các quan hệ của nhà nước thiếu một trật tự cần thiết, thiếu kỷ cương chuẩn mực và không được

¹ V.I. Lênin. Toàn tập. Tập 33. Tr. 33, Tr.95.

² V.I. Lênin. Toàn tập. Tập 33. Tr. 54.

³ V.I. Lênin. Toàn tập. Tập 33. Tr. 98-99.

bảo đảm, tình trạng vô chính phủ, mất dân chủ trở nên không còn là cá biệt, tình trạng tham nhũng trong các cơ quan công quyền trở nên phổ biến trong nhiều cơ quan, tổ chức nhà nước, tổ chức xã hội và đang trở thành quốc nạn.

Chúng ta đã trải qua nhiều thập kỷ chiến tranh liên miên, đã quen với lối sống, tác phong quản lý chiến tranh, mang mô hình điều khiển chiến tranh vào quan hệ dân sự. Sau mười năm thống nhất đất nước vẫn còn duy trì cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp, cho nên những quan niệm cũ về vai trò của pháp luật, tư tưởng coi thường pháp luật, thiếu kỷ cương còn tồn tại khá nặng nề. Trong xã hội mà chúng ta đang sống còn mơ hồ, nhiều khi bảo thủ, thậm chí còn lạc hậu. Điều đáng quan tâm là một số không chỉ cán bộ lãnh đạo và cán bộ quản lý trong các cơ quan của Đảng, của Nhà nước và đoàn thể nhận thức chưa đúng về pháp luật, coi thường pháp luật. Một bộ phận trong dân cư sống tự do, buông thả, bất chấp pháp luật. Tình trạng tội phạm và vi phạm pháp luật có chiều hướng gia tăng và diễn biến phức tạp.

Nhiều người chỉ nhìn đến tính cưỡng chế, cưỡng bức của pháp luật, mặt trùng trị của những chế tài pháp lý, hoặc chỉ thấy những văn bản chồng chéo, lỗi thời để kết luận pháp luật là cái gì đó "gò bó", "trói, buộc chân", "tay", để từ đó có thái độ coi thường, bất chấp pháp luật, mà chưa nhìn thấy mặt tổ chức, xây dựng và sáng tạo, trật tự của pháp luật có tác dụng đến trật tự của các quan hệ xã hội, thúc đẩy sự phát triển của quan hệ kinh tế - xã hội phù hợp với quy luật phát triển của xã hội. Đây là mặt quan trọng nhất của pháp luật xã hội chủ nghĩa.

Bất kỳ một sự nhận thức không đúng nào về pháp luật đều có thể dẫn tới những lệch lạc, vi phạm pháp luật, làm giảm vai trò, hiệu lực, hiệu quả của pháp luật.

Xây dựng chủ nghĩa xã hội, một sự nghiệp lớn mà chúng ta mới bắt đầu, với những khó khăn, gian khổ phức tạp chưa lường hết, có nhiều vấn đề thì việc nhận thức được hoặc nhận thức chưa đầy đủ, việc khẳng định vai trò

của pháp luật với tư cách là công cụ tổ chức, điều chỉnh có tác dụng thúc đẩy sự phát triển các quá trình kinh tế - xã hội là một quá trình lâu dài, từng bước.

Ngày nay, trong sự nghiệp đổi mới toàn diện ở nước ta, để phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước, pháp luật có vai trò đặc biệt. Tổ chức và quản lý nền kinh tế nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; xây dựng và từng bước hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, nhà nước của dân, do dân, vì dân; xây dựng dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh, kỷ cương dân chủ, đầy tính nhân văn,... đang đặt ra yêu cầu bức xúc phải coi trọng, đánh giá đúng vai trò của pháp luật, xây dựng hoàn thiện và sử dụng có hiệu quả công cụ pháp luật - công cụ cơ bản nhất để quản lý xã hội và nhà nước.⁴

Với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, trong đó đề cao vai trò của pháp luật, Hiến pháp nước ta năm 1992 đã khẳng định: "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa" (Điều 12). Văn kiện của Đảng xác định "Cơ chế vận hành nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa là cơ chế có sự quản lý của nhà nước bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách và các công cụ khác". Điều đó đòi hỏi cần tìm tòi nghiên cứu vai trò của pháp luật trên nhiều phương diện, góc độ khác nhau.

2. Trên bình diện chung, vai trò của pháp luật trong điều kiện nước ta thể hiện trên những phương diện cơ bản sau.

Thứ nhất: pháp luật xã hội chủ nghĩa là phương tiện để thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, bảo đảm giữ vững và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và xã hội. Pháp luật là công cụ về mặt pháp lý ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng, điều 4 Hiến pháp 1992 khẳng định: "Đảng cộng sản Việt Nam... là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội".

⁴ Văn kiện Đại hội đại biểu Toàn quốc lần thứ VII. NXB. Sự thật. H. 1991. tr.66.