



HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

Giáo trình
**THỦ TỤC
HÀNH CHÍNH**



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH
KHOA VĂN BẢN VÀ CÔNG NGHỆ HÀNH CHÍNH

GIÁO TRÌNH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

(Dùng cho đào tạo Đại học Hành chính)



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
HÀ NỘI - 2012

Chủ biên:

GS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm

Biên soạn:

GS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm

PGS. TS. Võ Kim Sơn

LỜI NÓI ĐẦU

Trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước, đặc biệt là sau khi Chính phủ ban hành nghị quyết 38-CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, việc tìm hiểu nắm vững các vấn đề về lý luận và thực tiễn của thủ tục hành chính đã trở thành một nhu cầu không thể thiếu không chỉ với cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước, mà còn cần thiết cho nhiều đối tượng khác để phục vụ cho hoạt động của các cơ quan và tổ chức.

Xuất phát từ nhu cầu đó, trong những năm gần đây, Học viện Hành chính đã đưa vào nội dung chương trình đào tạo và bồi dưỡng của Học viện một số vấn đề về thủ tục hành chính để giảng cho sinh viên đại học và học viên các lớp bồi dưỡng.

Tập bài giảng này được biên soạn theo chương trình đào tạo Đại học hành chính đã được Bộ Giáo dục và Đào tạo phê duyệt nhằm cung cấp cho sinh viên những nội dung cơ bản về thủ tục Hành chính trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn hiện nay ở nước ta.

Trong quá trình biên soạn, các tác giả đã vận dụng những thành tựu nghiên cứu của nhiều người đi trước, kinh nghiệm của các nước về vấn đề này nhằm cung cấp cho người đọc những thông tin cần thiết nhất phục vụ cho quá trình học tập và nghiên cứu. Tuy nhiên, vì đây là vấn đề mới nên chắc chắn không thể

tránh được những thiết sót nhất định mà trong lần tái bản này chưa thể khắc phục hết được.

Khoa Văn bản và Công nghệ Hành chính, Học viện Hành chính được giao nhiệm vụ tổ chức biên soạn tập bài giảng, xin cảm ơn sự đóng góp của các nhà chuyên môn, các cơ quan, cảm ơn sự chỉ đạo của lãnh đạo Học viện Hành chính; của Hội đồng khoa học Học viện về những ý kiến đóng góp quý báu mà chúng tôi đã nhận được. Chúng tôi cũng hy vọng sẽ nhận được sự góp ý sau khi tập bài giảng đã được xuất bản để tiếp tục hoàn thiện tập bài giảng, phục vụ tốt hơn cho việc học tập và nghiên cứu của sinh viên cũng như những người quan tâm.

Khoa Văn bản và Công nghệ Hành chính

Chương 1

QUAN NIỆM VÀ PHÂN LOẠI THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I - NHỮNG QUAN NIỆM CHUNG VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm thủ tục hành chính

Trong quản lý, để giải quyết các công việc cần phải tuân theo những thủ tục phù hợp. Với nghĩa chung nhất, thủ tục (procédure) là *phương thức, cách thức giải quyết công việc theo một trình tự nhất định, một thể lệ thống nhất, gồm một loạt nhiệm vụ liên quan chặt chẽ với nhau nhằm đạt được kết quả mong muốn.*

Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, thủ tục trước hết được hiểu là những trình tự được quy định phải tuân theo khi thực hiện công việc. Theo quan niệm này, ở nhiều nước có luật thủ tục cho hoạt động của các cơ quan nhà nước tương đối cụ thể. Những thủ tục như vậy không đơn thuần chỉ là yêu cầu về giấy tờ hành chính cần có mà còn là trật tự hoạt động của cơ quan nhà nước được quy định.

Theo quy định của pháp luật và thực tiễn quản lý nhà nước ở nước ta, hoạt động chấp hành và điều hành (hành pháp) của hệ

thống cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện bằng hành động liên tục theo một trình tự nhất định nhằm đạt mục đích quản lý đã được đề ra. Đó là thủ tục quản lý hành chính nhà nước, được gọi là thủ tục hành chính.

Trong nghiên cứu thủ tục hành chính, có nhiều quan niệm về phạm vi cụ thể của khái niệm thủ tục hành chính.

Quan niệm hành chính thứ nhất cho rằng, thủ tục hành chính là trình tự mà các cơ quan quản lý nhà nước giải quyết trong lĩnh vực trách nhiệm hành chính và xử lý vi phạm pháp luật.

Theo quan niệm thứ hai thì thủ tục hành chính: là trình tự giải quyết bất kỳ một nhiệm vụ cá biệt, cụ thể nào trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, ngoài thủ tục xử lý các vi phạm hành chính, thì thủ tục cấp giấy phép, đăng ký và giải quyết khiếu nại, tố cáo... cũng được coi là thủ tục hành chính.

Quan niệm này đã có phạm vi rộng hơn nhưng vẫn chưa thật đầy đủ, hợp lý, bởi vì ngoài trình tự giải quyết bất kỳ một vụ việc cá biệt, cụ thể nào, thì hoạt động ban hành các quyết định quản lý mang tính chủ đạo và mang tính quy phạm cũng phải tuân thủ nghiêm ngặt những trình tự nhất định nhằm đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý của các quyết định.

Vì vậy, quan niệm theo nghĩa rộng nhất khẳng định: Thủ tục hành chính là trình tự về thời gian và không gian các giai đoạn cần phải có để thực hiện mọi hình thức hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, bao gồm trình tự thành lập các công sở; trình tự bổ nhiệm, điều động viên chức; trình tự lập quy, áp dụng quy phạm để bảo đảm các quyền chủ thể và xử lý vi phạm; trình tự tổ chức - tác nghiệp hành chính.

Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật đòi hỏi hoạt động nhà nước phải tuân theo những quy tắc pháp lý quy định về

trình tự, cách thức khi sử dụng thẩm quyền của từng cơ quan để xử lý công việc. Những quy tắc pháp lý này là những quy phạm thủ tục. Các quy phạm thủ tục bao gồm: thủ tục lập pháp, thủ tục tổ tụng tư pháp và thủ tục hành chính. Nhằm đạt đến những mục tiêu xác định trước, hoạt động quản lý nhà nước tác động đến rất nhiều các quan hệ xã hội khác nhau và các quy phạm vật chất hành chính rất đa dạng. Vì vậy, không có một thủ tục hành chính duy nhất, mà có rất nhiều loại thủ tục. Và những thủ tục hữu hiệu nhất là vô cùng cần thiết, vì nó bảo đảm cho tiến trình hành chính không trì trệ hay cản trở, có ý nghĩa to lớn trong việc thực hiện các lợi ích xã hội khác nhau. Các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước khi ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước đều phải tuân theo một quy trình đã được quy phạm thủ tục hành chính quy định, nhằm thực hiện một cách tốt nhất các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước theo pháp luật cũng như phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân.

Thủ tục hành chính là một bộ phận tạo thành chế định tất yếu của luật hành chính. Nói khác đi, thủ tục hành chính là loại hình quy phạm hành chính có tính công cụ để cho các cơ quan nhà nước có điều kiện thực hiện chức năng của mình. Thủ tục hành chính bảo đảm cho các quy phạm vật chất của luật hành chính được thực hiện có hiệu quả trong đời sống xã hội.

Xây dựng một quan niệm chung, thống nhất về thủ tục hành chính là rất quan trọng. Điều đó chẳng những có ý nghĩa, vai trò to lớn trong hoạt động lập pháp, lập quy mà còn hết sức cần thiết để có nhận thức hành động đúng đắn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước; đặc biệt là trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước.

Như vậy, thủ tục hành chính là trình tự, cách thức giải quyết công việc của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền trong mối quan hệ nội bộ của hành chính và giữa các cơ quan

hành chính nhà nước với các tổ chức và cá nhân công dân. Nó giữ vai trò đảm bảo cho công việc đạt được mục đích đã định, phù hợp với thẩm quyền của các cơ quan nhà nước hoặc của các cá nhân, tổ chức được uỷ quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

2. Đặc điểm của thủ tục hành chính

Tính chất đa diện và nội dung phong phú của hoạt động quản lý hành chính nhà nước có quy định đặc điểm của thủ tục hành chính, làm cho nó có những đặc điểm khác biệt với các thủ tục hoạt động lập pháp và tư pháp.

Thứ nhất, thủ tục hành chính được điều chỉnh bằng các quy phạm thủ tục hành chính. Mọi hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải được trật tự hóa, nghĩa là phải tiến hành theo những thủ tục nhất định, nhưng không có nghĩa là mọi hoạt động trong quản lý nhà nước đều phải được điều chỉnh bởi quy phạm thủ tục hành chính, mà có hoạt động tổ chức tác nghiệp cụ thể trong nội bộ tổ chức Nhà nước do các quy định nội bộ điều chỉnh. Về mặt lý luận, pháp luật không thể và cũng không cần thiết phải điều chỉnh mọi quan hệ xã hội. Chỉ có các thủ tục quan trọng phải được quy định bởi pháp luật, nhằm đảm bảo cho sự tuân thủ chúng thật chặt chẽ.

Hoạt động quản lý chủ yếu là hoạt động áp dụng cho pháp luật mà ở đó, hành vi áp dụng pháp luật liên quan chủ yếu đến việc xác định tình trạng thực tế của vụ việc, lựa chọn quy phạm pháp luật tương ứng và ra quyết định về việc đó. Các hành vi áp dụng pháp luật này được tiến hành theo những thủ tục hành chính nhất định. Như vậy, nếu thiếu các quy định về thủ tục hành chính cần thiết thì quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia