

BÀI 5 LUẬT HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

Để học tốt bài này, học viên cần tham khảo các phương pháp học sau:

- Học đúng lịch trình của môn học theo tuần, làm các bài luyện tập đầy đủ và tham gia thảo luận trên diễn đàn.
- Đọc tài liệu:
 1. Khoa Luật, Đại học Kinh tế quốc dân, 2012. Giáo trình Pháp luật đại cương. Tái bản lần thứ 5, NXB Đại học Kinh tế quốc dân.
 2. Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung năm 2001.
 3. Luật tổ chức Chính phủ 2001.
 4. Luật tổ chức HĐND và UBND 2003.
 5. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.
 6. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND 2004.
 7. Luật xử lý vi phạm hành chính 2012.
 8. Luật khiếu nại 2011.
 9. Luật tố cáo 2011.
 10. Luật Tổ tụng hành chính 2010.
- Học viên làm việc theo nhóm và trao đổi với giảng viên trực tiếp tại lớp học hoặc qua email.
- Trang Web môn học.

Nội dung

Bài này làm rõ khái niệm về khái niệm Luật hành chính, đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh của ngành luật hành chính, vi phạm hành chính và trách nhiệm hành chính, chế độ pháp lý về giải quyết khiếu nại, tố cáo, chế độ giải quyết các vụ án hành chính.

Mục tiêu

- Giúp học viên nhận biết được các quan hệ xã hội được điều chỉnh bằng luật hành chính;
- Xác định được các hành vi vi phạm hành chính;
- Biết được các hậu quả pháp lý mà chủ thể vi phạm hành chính phải gánh chịu trước pháp luật;
- Biết được thủ tục xử phạt hành chính, thủ tục khiếu nại, tố cáo, thủ tục giải quyết vụ án hành chính.

Tình huống dẫn nhập

Tình huống:

Chiến sỹ cảnh sát giao thông đang làm nhiệm vụ phát hiện thấy một cô gái trẻ điều khiển xe máy tham gia giao thông không đội mũ bảo hiểm.

Trong tình huống này:

- Hành vi không đội mũ bảo hiểm khi tham gia giao thông có phải là hành vi vi phạm hành chính không?
- Chiến sỹ cảnh sát giao thông phải làm gì trong tình huống trên?
- Hành vi của cô gái có thể phải gánh chịu các hình thức trách nhiệm pháp lý nào?
- Nếu không đồng tình với hành vi của chiến sỹ cảnh sát giao thông, cô gái có thể làm gì để bảo vệ quyền lợi của mình.



Để giải quyết các câu hỏi trên, cần làm rõ: Thế nào là hành vi vi phạm hành chính, thủ tục xử phạt hành chính và các hình thức trách nhiệm hành chính, thủ tục khiếu kiện hành chính.

Tất cả những vấn đề này được nghiên cứu trong bài học này.

5.1. Khái niệm chung về Luật hành chính

5.1.1. Khái niệm

Luật hành chính được hiểu với nghĩa là ngành luật hành chính, một ngành luật độc lập trong hệ thống pháp luật của Việt Nam, là tổng hợp những quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động quản lý nhà nước (hoạt động chấp hành - điều hành) trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

5.1.2. Đối tượng điều chỉnh

Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Các quan hệ xã hội là đối tượng điều chỉnh của luật hành chính còn được phân chia thành 4 nhóm:

- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước.
- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động nội bộ của các cơ quan quản lý nhà nước.
- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động nội bộ của các cơ quan quyền lực, cơ quan xét xử, cơ quan kiểm sát.
- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh khi các cơ quan nhà nước không phải là cơ quan quản lý nhà nước và một số tổ chức được trao quyền thực hiện một số chức năng về quản lý nhà nước thực hiện quyền hạn được trao này.



5.1.3. Phương pháp điều chỉnh

Luật hành chính sử dụng phương pháp điều chỉnh đặc trưng, là phương pháp mệnh lệnh. Phương pháp điều chỉnh này mang tính chất cứng rắn, nguyên tắc. Theo đó, luôn có một bên trong quan hệ được nhân danh nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước để áp đặt ý chí lên các bên khác, các bên không được nhân danh nhà nước phải phục tùng theo mệnh lệnh của người nhân danh nhà nước.



5.2. Vi phạm hành chính và trách nhiệm hành chính

5.2.1. Vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính là hành vi của cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý xâm phạm tới các quy tắc quản lý của nhà nước, nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Một hành vi bị coi là vi phạm hành chính khi có đầy đủ các dấu hiệu sau:

- *Thứ nhất*, vi phạm hành chính phải là hành vi xác định của con người.

- Thứ hai, hành vi ấy trái với quy tắc quản lý của Nhà nước. Nhưng tính chất, mức độ, hậu quả chưa nghiêm trọng, chưa đến mức bị coi là vi phạm hình sự (tội phạm). Có những hành vi làm trái với quy tắc quản lý của nhà nước nhưng tính chất, mức độ, hậu quả do hành vi đó nghiêm trọng có thể bị quy kết là vi phạm hình sự và bị truy cứu trách nhiệm hình sự.
- Thứ ba, chủ thể thực hiện hành vi phải là các tổ chức, cá nhân có năng lực trách nhiệm hành chính. Đối với cá nhân, năng lực trách nhiệm hành chính là khả năng cá nhân đó phải gánh chịu trách nhiệm hành chính phụ thuộc vào độ tuổi và điều kiện về thần kinh. Người chưa đủ 14 tuổi không phải chịu trách nhiệm hành chính. Người từ đủ 14 tuổi đến chưa đủ 16 tuổi chỉ phải chịu trách nhiệm hành chính ở mức cảnh cáo khi thực hiện hành vi vi phạm do lỗi cố ý, nếu thực hiện hành vi do lỗi vô ý thì không phải chịu trách nhiệm hành chính. Người từ đủ 16 tuổi trở lên, nếu có hành vi vi phạm hành chính phải chịu trách nhiệm hành chính. Người bị mắc bệnh tâm thần hoặc mắc các chứng bệnh khác dẫn đến không thể nhận thức và điều khiển được hành vi của mình cũng không phải chịu trách nhiệm hành chính.
- *Thứ tư*, người thực hiện hành vi trái pháp luật phải có lỗi khi thực hiện hành vi đó. Nếu không có lỗi, người thực hiện hành vi dù trái pháp luật cũng không bị coi là vi phạm pháp luật.



5.2.2. Trách nhiệm hành chính

- Trách nhiệm hành chính là một loại trách nhiệm pháp lý được áp dụng đối với các chủ thể có hành vi vi phạm hành chính.
- Trách nhiệm hành chính có một số đặc điểm sau:
 - *Thứ nhất*, trách nhiệm hành chính cũng là một loại trách nhiệm pháp lý, tức là những hậu quả bất lợi được quy định trong pháp luật, mà các chủ thể có hành vi vi phạm phải gánh chịu. Đây là đặc điểm quan trọng của trách nhiệm pháp lý, giúp phân biệt trách nhiệm pháp lý với những hậu quả xã hội khác mà người vi phạm pháp luật phải gánh chịu.
 - *Thứ hai*, trách nhiệm hành chính là loại trách nhiệm của chủ thể vi phạm đối với Nhà nước. Hiện nay trong các loại trách nhiệm pháp lý có trách nhiệm hình sự và trách nhiệm hành chính là loại trách nhiệm của chủ thể vi phạm đối với nhà nước. Đây là đặc điểm giúp phân biệt so với trách nhiệm dân sự (trách nhiệm của người vi phạm đối với người bị vi phạm) và trách nhiệm kỷ luật (trách nhiệm của người vi phạm đối với cơ quan, tổ chức nơi mình làm việc).
 - *Thứ ba*, trách nhiệm hành chính được xem xét, áp dụng trên cơ sở xác định có hành vi vi phạm hành chính.
 - *Thứ tư*, chủ thể bị áp dụng trách nhiệm hành chính: là cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm hành chính.
 - *Thứ năm*, thẩm quyền áp dụng trách nhiệm hành chính là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước, gồm có: chủ tịch ủy ban



nhân dân các cấp; công an nhân dân; bộ đội biên phòng; cảnh sát biển; hải quan; kiểm lâm; cơ quan thuế; quản lý thị trường; thanh tra; cảng vụ hàng hải, cảng vụ hàng không, cảng vụ đường thủy nội địa; Tòa án nhân dân; cơ quan thi hành án dân sự; cục quản lý lao động nước ngoài; cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự.

- Thứ sáu, để áp dụng trách nhiệm hành chính cho đối tượng vi phạm hành chính, người có thẩm quyền phải tiến hành một thủ tục đặc biệt – thủ tục xử phạt hành chính. Thủ tục xử phạt hành chính gồm hai loại: thủ tục xử phạt đơn giản không lập biên bản và thủ tục xử phạt có lập biên bản. *Thủ tục xử phạt đơn giản*, không lập biên bản áp dụng khi xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 200.000 đồng. Nội dung tiến hành: Người có thẩm quyền ra Quyết định xử phạt ngay, không cần lập biên bản. Người vi phạm nộp tiền cho người ra quyết định hoặc nộp tại kho bạc và được nhận biên lai thu tiền. *Thủ tục xử phạt có lập biên bản* được áp dụng khi không áp dụng thủ tục đơn giản. Nội dung tiến hành trải qua 3 bước: Lập biên bản về hành vi vi phạm hành chính; Xem xét và ra quyết định xử phạt hành chính; Thi hành quyết định xử phạt.



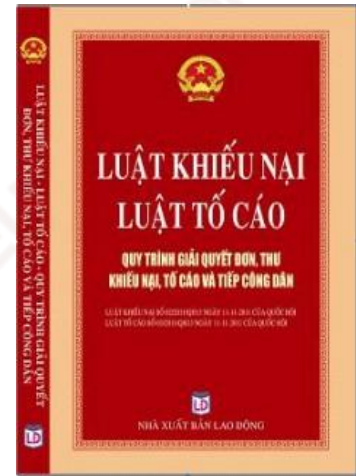
- Các hình thức xử phạt hành chính bao gồm một hệ thống hình thức xử phạt chính, xử phạt bổ sung, các biện pháp khắc phục hậu quả.
 - Hình thức xử phạt chính gồm có: Cảnh cáo, phạt tiền.
 - Hình thức xử phạt bổ sung: Tước quyền sử dụng giấy phép, tước chứng chỉ hành nghề; Tịch thu phương tiện, tang vật dùng để vi phạm hành chính.
 - Trục xuất: được áp dụng đối với cá nhân người nước ngoài, có thể là xử phạt chính hoặc xử phạt bổ sung.
 - Các biện pháp khắc phục hậu quả gồm có: Khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do hành vi vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; Khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường sống, lây lan bệnh dịch; Buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam hoặc buộc tái xuất; Buộc tiêu hủy những vật phẩm có hại cho sức khỏe con người, cây trồng, vật nuôi hoặc buộc tiêu hủy văn hóa phẩm độc hại.

5.3. Khiếu nại, tố cáo

5.3.1. Khái niệm khiếu nại và thủ tục giải quyết khiếu nại

- Theo Điều 2.1 Luật khiếu nại 11/11/2011, khiếu nại là việc đề nghị cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định đó, hành vi đó trái pháp luật, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.
- Khiếu nại có một số đặc điểm sau:
 - Người có quyền khiếu nại gồm có cá nhân, tổ chức hoặc cán bộ, công chức.
 - Đối tượng của khiếu nại là các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý nhà nước và quyết định kỷ luật cán bộ, công chức.

- Mục đích của khiếu nại là nhằm bảo vệ những quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại khi họ có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức là trái pháp luật.
- Khi muốn khiếu nại, người khiếu nại phải thực hiện thủ tục sau:
 - Bước 1: Khiếu nại lần 1 hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Khiếu nại lần 1 phải đến đúng người ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính mà người khiếu nại muốn khiếu nại.
 - Bước 2: Nếu khiếu nại lần 1 không được giải quyết hoặc giải quyết không thỏa đáng, thì khiếu nại lần 2 đến thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần 1, hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân.
 - Bước 3: Nếu khiếu nại lần 2 không được giải quyết hoặc giải quyết không thỏa đáng, thì khởi kiện ra Tòa án nhân dân.
- Trường hợp đặc biệt, nếu khiếu nại đối với quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, người khiếu nại thực hiện thủ tục như sau: Khiếu nại đến chính chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Nếu khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh mà không được, người khiếu nại có quyền khiếu nại tiếp đến Bộ trưởng quản lý ngành hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Nếu đã khiếu nại lên Bộ trưởng quản lý ngành mà vẫn không thỏa mãn, người khiếu nại được quyền khởi kiện ra Tòa án nhân dân để Tòa án nhân dân giải quyết một vụ án hành chính.
- Trường hợp đặc biệt, nếu khiếu nại quyết định của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, người khiếu nại thực hiện thủ tục sau: Khiếu nại đến Bộ trưởng hoặc khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Nếu không đồng ý với cách giải quyết của Bộ trưởng, người khiếu nại có quyền khởi kiện ra Tòa án nhân dân để tòa án nhân dân giải quyết một vụ án hành chính.



5.3.2. Khái niệm tố cáo và thủ tục giải quyết tố cáo

- Theo Điều 2.1 Luật tố cáo 11/11/2011, tố cáo là việc báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.
- Tố cáo có một số đặc điểm sau:
 - Người tố cáo là cá nhân thực hiện quyền tố cáo, các tổ chức không được là người tố cáo.
 - Đối tượng của tố cáo là những hành vi vi phạm pháp luật của mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân mà người tố cáo biết được.
 - Khi thực hiện quyền tố cáo, người tố cáo không phải vì lợi ích của bản thân, mà vì bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.



- Việc giải quyết tố cáo được thực hiện theo trình tự sau đây: Tiếp nhận, xử lý thông tin tố cáo; Xác minh nội dung tố cáo; Kết luận nội dung tố cáo; Xử lý tố cáo của người giải quyết tố cáo; Công khai kết luận nội dung tố cáo, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo.

5.4. Tổ tụng hành chính

5.4.1. Khái niệm

Tổ tụng hành chính là việc các cơ quan nhà nước giải quyết một vụ án hành chính. Hiện nay, việc giải quyết vụ án hành chính được thực hiện theo Luật tổ tụng hành chính 24/11/2010 có hiệu lực kể từ ngày 1/7/2011.

5.4.2. Thủ tục giải quyết vụ án hành chính

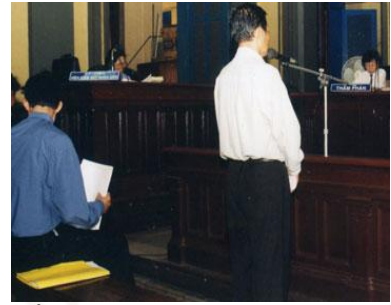
Thủ tục giải quyết vụ án hành chính bao gồm các giai đoạn sau:

- *Khởi kiện và thụ lý vụ án.* Đây là giai đoạn đầu tiên của thủ tục tổ tụng hành chính. Cá nhân, tổ chức, cơ quan gửi đơn kiện đến Tòa án cấp có thẩm quyền. Đơn khởi kiện phải có đầy đủ các nội dung theo quy định của pháp luật. Người khởi kiện phải nộp tiền tạm ứng án phí sơ thẩm; trừ trường hợp được miễn nộp tiền tạm ứng án phí. Tòa án chỉ tiếp nhận và thụ lý để giải quyết các vụ án hành chính khi có đơn của người khởi kiện gửi đến đúng Tòa án có thẩm quyền.
- *Chuẩn bị xét xử.* Sau khi thụ lý vụ án, Tòa án phải thông báo cho người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan biết nội dung đơn kiện. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, Tòa án yêu cầu các đương sự cung cấp, bổ sung chứng cứ; tiến hành các biện pháp nghiệp vụ và phối hợp với các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân hữu quan để xác minh, thu thập chứng cứ nhằm hoàn chỉnh hồ sơ vụ án để phục vụ cho công tác giải quyết sau này. Trong thời chuẩn bị xét xử, thẩm phán được phân công làm chủ tọa phiên tòa phải ra một trong các quyết định: Đưa vụ án ra xét xử; tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án; đình chỉ việc giải quyết vụ án.
- *Xét xử sơ thẩm.* Phiên tòa sơ thẩm được tiến hành công khai với sự có mặt của những người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng, trừ trường hợp các bên có yêu cầu chính đáng cần xử kín. Bản án và các Quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chỉ có hiệu lực pháp luật khi hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị mà không có kháng cáo, kháng nghị.
- *Xét xử phúc thẩm.* Bản án hoặc Quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm có thể bị kháng cáo hoặc kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm. Nếu cấp xét xử sơ thẩm là Tòa án nhân dân cấp huyện thì cấp xử phúc thẩm là Tòa hành chính Tòa án nhân dân cấp tỉnh. Nếu cấp xét xử sơ thẩm là Tòa hành chính Tòa án nhân dân cấp tỉnh thì cấp xử phúc thẩm là Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao. Tòa án cấp phúc thẩm có quyền bác kháng cáo, kháng nghị và giữ nguyên bản án, quyết định sơ thẩm; sửa một phần hoặc toàn bộ bản án, quyết định sơ thẩm; hủy bản án, quyết định sơ thẩm và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm xét xử lại; tạm đình chỉ hoặc đình



chỉ việc giải quyết vụ án khi có các căn cứ theo quy định của pháp luật. Bản án, Quyết định phúc thẩm của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật ngay.

- *Thi hành bản án quyết định của tòa án.* Các đương sự và những cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm thi hành các bản án, quyết định đã có hiệu lực của Tòa án trong việc giải quyết các vụ án hành chính.
- Xét lại bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật trong các trường hợp đặc biệt bằng thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Bản án, quyết định của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật vẫn có thể bị xem xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm. Trong đó, giám đốc thẩm là việc xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật nhưng bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc giải quyết vụ án. Tái thẩm là việc xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực của Tòa án nhân dân nhưng bị kháng nghị vì có những tình tiết mới được phát hiện có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án, quyết định của Tòa án nhân dân, đương sự không biết được khi Tòa án nhân dân ra bản án, quyết định đó.



Tóm lược cuối bài

Một số vấn đề cần nắm vững trong bài 5:

- Khái niệm luật hành chính, đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của ngành luật hành chính;
- Khái niệm và dấu hiệu của vi phạm hành chính;
- Trách nhiệm hành chính áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính;
- Thủ tục khiếu nại, tố cáo;
- Thủ tục giải quyết vụ án hành chính.

