

Bài 3:

QUY PHẠM VÀ QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

I. QUY PHẠM PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH.

1. Khái niệm và đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính.
2. Nội dung của quy phạm pháp luật hành chính.
3. Phân loại quy phạm pháp luật hành chính.
4. Hiệu lực và vấn đề thực hiện quy phạm pháp luật hành chính.

II. QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH.

1. Khái niệm và đặc điểm của quan hệ pháp luật hành chính.
2. Cấu thành của quan hệ pháp luật hành chính.
3. Phân loại quan hệ pháp luật hành chính.

I. QUY PHẠM PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH.

1. Khái niệm và đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính

a). *Khái niệm*

Trước hết, qui phạm được hiểu là điều qui định chặt chẽ phải tuân theo. Trong đời sống hàng ngày, ta vẫn thường gặp những khái niệm như qui phạm đạo đức, qui phạm pháp luật. Tuy nhiên, khác với qui phạm đạo đức, qui phạm pháp luật được ban hành bởi nhà nước và mang tính cưỡng chế nhà nước. Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, quản lý xã hội, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý hành chính nhà nước chính là quy phạm pháp luật hành chính.

Như vậy, quy phạm pháp luật hành chính là các quy tắc xử sự chung do cơ quan Nhà nước, các cán bộ nhà nước có thẩm quyền ban hành, chủ yếu điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước (hay còn gọi là hoạt động chấp hành - điều hành của Nhà nước) có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với những đối tượng có liên quan.

b). Đặc điểm của quy phạm pháp luật hành chính

Qua khái niệm trên cho thấy quy phạm pháp luật hành chính là một trong những dạng quy phạm pháp luật và nó có những đặc điểm sau:

1. Là qui tắc xử sự mang tính bắt buộc chung. Giống như các qui phạm pháp luật khác, qui phạm pháp luật hành chính có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với các đối tượng có liên quan và được bảo đảm thực hiện bằng sự cưỡng chế nhà nước. Những qui phạm này xác định hành vi của các đối tượng có liên quan: được làm gì, không được làm gì và làm như thế nào. Các qui tắc xử sự này được ban hành theo thủ tục, trình tự chặt chẽ theo pháp luật. Khi có một quan hệ pháp luật hành chính cụ thể tương ứng phát sinh, qui tắc xử sự chung trên sẽ là căn cứ để ra văn bản áp dụng. Tuy vậy, dù có hay chưa có văn bản áp dụng, qui phạm pháp luật trên vẫn tồn tại và không mất đi giá trị pháp lý trừ khi hết hiệu lực.

2. Được ban hành bởi những cơ quan nhà nước và cán bộ nhà nước có thẩm quyền ở các cấp khác nhau với, mục đích cụ thể hóa các quy phạm pháp luật hành chính của các cơ quan quyền lực nhà nước và các cơ quan nhà nước cấp trên. Vì các văn bản pháp luật do các cơ quan quyền lực nhà nước ban hành trong lĩnh vực quản lý hành chính mới chỉ quy định một cách chung nhất nên chúng đòi hỏi phải được cụ thể hóa trong từng lĩnh vực của quản lý hành chính.

Ví dụ: Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 6/7/1995 quy định một cách chung nhất về vấn đề xử lý vi phạm hành chính. Dựa trên những quy định chung này, Chính phủ ban hành một loạt các văn bản quy phạm pháp luật hành chính quy định cụ thể về xử lý vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực khác nhau, đó là các Nghị định số 87, 88/CP ngày 12/12/1995 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa-xã hội; Nghị định số 01/CP ngày 3/1/1996 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thương mại v.v...

3. Tính thống nhất: mặc dù quy phạm pháp luật hành chính được ban hành bởi những cơ quan khác nhau, có hiệu lực pháp lý cũng như phạm vi thi hành khác nhau nhưng về cơ bản chúng hợp thành một hệ thống thống nhất. Tính thống nhất của các quy phạm pháp luật hành chính được bảo đảm bởi hệ thống các nguyên tắc trong luật hành chính, đặc biệt là nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa và nguyên tắc tập trung dân chủ. Những nguyên tắc này đòi hỏi:

+ Các quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, Nghị quyết và Pháp lệnh của các cơ quan quyền lực nhà nước.

+ Những quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ban hành phải phù hợp với những quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ban hành.

+ Các quy phạm pháp luật hành chính phải được ban hành theo trình tự, thủ tục và hình thức pháp luật đã quy định.

+ Việc ban hành các quy phạm pháp luật hành chính của cơ quan cấp dưới đòi hỏi phải phù hợp với những quy phạm pháp luật hành chính do cấp trên ban hành.

+ Các quy phạm pháp luật hành chính do cơ quan địa phương ban hành để thi hành ở địa phương phải phù hợp với quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan ở trung ương ban hành để thi hành trong cả nước.

4. Những quy phạm pháp luật hành chính ban hành chủ yếu điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Điều này đồng nghĩa với sẽ có những văn bản thứ yếu phát sinh trong lĩnh vực khác của nhà nước. Thật vậy, ngoài việc xác định thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh vực lao động, luật hành chính đồng thời điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến việc tổ chức quá trình lao động và chế độ công vụ...

5. Các quy phạm pháp luật hành chính được đặt ra, sửa đổi hay bãi bỏ trên cơ sở những quy luật phát triển khách quan của xã hội và những đặc điểm cụ thể trong từng giai đoạn. Hiện nay, quy phạm pháp luật Hành chính là tổng hợp các quy phạm về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực tương ứng với các lĩnh vực quản lý của đời sống xã hội. Vì vậy, quy phạm pháp luật hành chính hiện tại được ban hành bởi khá nhiều cơ quan, có hiệu lực pháp lý khác nhau và thi hành khác nhau, cũng như tính ổn định các văn bản này không cao. Tuy nhiên, đây không phải là bản chất của quy phạm pháp luật hành chính. Tuy tính đa dạng về văn bản các cấp gắn liền với quy phạm hành chính, nhưng về lâu dài sẽ phải có một Bộ Luật hành chính hoặc Luật hành chính thống nhất điều chỉnh các mối quan hệ chung nhất chứa đựng một cách có hệ thống hơn các quy phạm pháp luật hành chính.

2. Nội dung của quy phạm pháp luật hành chính

Các quy phạm pháp luật hành chính có thể có những nội dung cơ bản sau:

- Quy phạm pháp luật hành chính quy định địa vị pháp lý của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước tức là xác định quyền và nghĩa vụ cũng như mối liên hệ chủ yếu giữa các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước. Điều này liên quan trực tiếp tới bản thân quan hệ pháp luật hành chính cụ thể. Ta có các trường hợp sau:

+ QPPL hành chính trong quan hệ pháp luật hành chính công: chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước- chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước.

+ QPPL hành chính trong quan hệ pháp luật hành chính tư: chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước- chủ thể không có thẩm quyền hành chính nhà nước hoặc tham gia không với tư cách chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước.

- Quy phạm pháp luật hành chính xác định những thủ tục, trình tự cần thiết cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính và một số quan hệ pháp luật khác như quan hệ pháp luật lao động, tài chính, đất đai...

- Quy phạm pháp luật hành chính xác định các biện pháp khen thưởng và các biện pháp cưỡng chế hành chính đối với các đối tượng quản lý.

3. Phân loại quy phạm pháp luật hành chính

Để phân loại các quy phạm pháp luật hành chính có thể dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau. Tuy nhiên, trong giới hạn của chương trình học ta chỉ phân loại dựa trên một số tiêu chí chủ yếu. Các tiêu chí đó là các căn cứ về nội dung pháp lý, về tính chất của những quan hệ được quy phạm pháp luật hành chính điều chỉnh, về thời gian áp dụng, cơ quan ban hành cũng như căn cứ vào phạm vi hiệu lực pháp lý của các quy phạm hành chính.

a) Căn cứ vào nội dung pháp lý của quy phạm pháp luật hành chính ta có ba loại quy phạm:

+ Quy phạm đặt nghĩa vụ: là quy phạm buộc các đối tượng có liên quan phải thực hiện những hành vi nhất định.

+ Quy phạm trao quyền: là quy phạm trao quyền cho các đối tượng có liên quan quyền thực hiện những hành vi nhất định. Quy phạm trao quyền được thể hiện rõ trong quan hệ pháp luật hành chính công khi cấp trên ban hành qui phạm trao quyền cho cấp dưới.

+ Quy phạm ngăn cấm: là quy phạm buộc các đối tượng có liên quan tránh thực hiện những hành vi nhất định.

b) Căn cứ vào tính chất của những quan hệ được điều chỉnh ta có hai loại quy phạm:

+ Quy phạm nội dung: là quy phạm quy định quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước.

+ Quy phạm thủ tục: là quy phạm quy định trình tự thủ tục mà các bên phải tuân theo trong khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

c) Căn cứ vào cơ quan ban hành ta có các quy phạm sau:

+ *Những quy phạm do cơ quan quyền lực nhà nước ban hành.*

+ *Những quy phạm do Chủ tịch nước ban hành.*

+ Những quy phạm do Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành.

+ *Những quy phạm do cơ quan hành chính nhà nước ban hành.*

+ *Những quy phạm do các cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị-xã hội phối hợp ban hành.*

Lưu ý rằng qui phạm pháp luật hành chính không chỉ được ban hành bởi cơ quan hành chính nhà nước, mà cả các cơ quan khác trong hệ thống cơ quan nhà nước.

Ví dụ: Quốc hội (hệ thống cơ quan dân cử), Hội đồng thẩm phán TAND tối cao (hệ thống cơ quan tư pháp).

Tuy nhiên, tất cả các văn bản của các tổ chức xã hội với tư cách độc lập của tổ chức xã hội đó, trong mọi trường hợp, không được xem là văn bản QPPL hành chính.

Ví dụ: Văn kiện của Đảng Cộng sản Việt nam có tính chất chỉ đạo cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nhưng hoàn toàn không phải là văn bản QPPL hành chính.

d) Căn cứ vào thời gian áp dụng chúng ta có ba loại quy phạm, đó là: quy phạm áp dụng lâu dài, quy phạm áp dụng có thời hạn và những quy phạm tạm thời.

+ Quy phạm áp dụng lâu dài: là quy phạm mà trong văn bản ban hành chúng không ghi thời hạn áp dụng, do vậy, chúng chỉ hết hiệu lực khi cơ quan có thẩm quyền tuyên bố bãi bỏ hay thay thế chúng bằng những quy phạm khác.

+ Quy phạm áp dụng có thời hạn: là những quy phạm mà trong văn bản ban hành chúng có ghi thời hạn áp dụng. Thường là những quy phạm được ban hành để điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong tình huống đặc biệt, khi tình huống này không còn thì quy phạm cũng hết hiệu lực.

Ví dụ: Quyết định về 5 biện pháp phòng chống lũ của tỉnh Cần thơ năm 2001, chỉ áp dụng cho việc phòng chống mùa lũ của năm 2001 của tỉnh Cần thơ.

+ Quy phạm tạm thời: là những quy phạm được ban hành để áp dụng thử. Nếu sau thời gian áp dụng thử mà xét thấy nó phù hợp thì sẽ ban hành chính thức. Có những trường hợp được ban hành thí điểm, áp dụng giới hạn ở một số địa phương nhất định. Sau một thời gian đánh giá hiệu quả hoạt động trên thực tế, sẽ ban hành đồng loạt.

Ví dụ: Văn bản QPPL về xoá đói giảm nghèo ở TP HCM, về thí điểm thực hiện một cửa một dấu ở TP HCM.

e) Căn cứ vào phạm vi hiệu lực pháp lý ta có hai loại sau:

+ Quy phạm pháp luật hành chính có hiệu lực trên phạm vi cả nước.

+ Quy phạm pháp luật hành chính có hiệu lực pháp lý ở từng địa phương.

Việc phân loại này sẽ được phân tích cụ thể trong phần sau về hiệu lực của QPPL hành chính.

4. Hiệu lực và vấn đề thực hiện quy phạm pháp luật hành chính

a/. Hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính

Quy phạm pháp luật hành chính có hiệu lực về thời gian và không gian.

· Hiệu lực về thời gian

- Đối với những quy phạm pháp luật hành chính được quy định trong văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày Chủ tịch nước ký lệnh công bố (trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác).

Ví dụ: Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính được chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 06/07/1995, có qui định văn bản pháp lệnh này có hiệu lực từ ngày 01/08/1995.

- Đối với những quy phạm pháp luật hành chính được quy định trong văn bản pháp luật của Chủ tịch nước (lệnh, quyết nghị) thì có hiệu lực kể từ ngày đăng công báo (trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác).

- Đối với quy phạm hành chính được quy định trong văn bản pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thì có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày ký.

- Quy phạm pháp luật hành chính hết hiệu lực khi đã hết thời hạn có hiệu lực được quy định trong văn bản đó hay được thay thế bằng một văn bản mới của chính cơ quan đã ban hành văn bản đó hoặc bị hủy bỏ, bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Quy phạm pháp luật hành chính của UBND các cấp có hiệu lực kể từ ngày ký trừ trường hợp có qui định có hiệu lực về sau trong văn bản QPPL

· Hiệu lực về không gian

- Đối với những quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành thì có hiệu lực trong phạm vi cả nước (trừ trường hợp có quy định khác, ví dụ quản lý khu vực biên giới, vùng đặc khu kinh tế).

Ví dụ: Nghị quyết của Quốc hội thì có hiệu lực pháp lý trên phạm vi cả nước.

- Đối với những quy phạm pháp luật hành chính do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành thì có hiệu lực trong phạm vi từng địa phương nhất định.

Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh Cần Thơ thì chỉ có hiệu lực pháp lý trên phạm vi tỉnh Cần Thơ.

- Quy phạm pháp luật hành chính cũng có hiệu lực pháp lý đối với các cơ quan, tổ chức và người nước ngoài ở Việt Nam, trừ trường hợp pháp luật của Việt Nam hay điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác.

b/. Việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính

Thực hiện quy phạm pháp luật hành chính là việc dùng quy phạm pháp luật hành chính để tác động vào hành vi của các bên tham gia quan hệ quản lý nhà nước, được biểu hiện dưới hai hình thức là chấp hành và áp dụng quy phạm pháp luật hành chính.

1. Chấp hành quy phạm pháp luật hành chính: là việc các cơ quan, tổ chức và cá nhân làm theo đúng những yêu cầu của quy phạm pháp luật hành chính. Các chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính thực hiện hành vi chấp hành quy phạm pháp luật hành chính trong những trường hợp sau:

- + Khi thực hiện đúng các hành vi mà quy phạm pháp luật hành chính cho phép;
- + Khi thực hiện đúng các hành vi mà quy phạm pháp luật hành chính buộc phải thực hiện;
- + Khi không thực hiện những hành vi mà quy phạm pháp luật hành chính cấm thực hiện.

2. Áp dụng quy phạm pháp luật hành chính: là việc cơ quan có thẩm quyền của nhà nước căn cứ vào pháp luật hiện hành để giải quyết các công việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước. Việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể- quan hệ pháp luật hành chính tư. Chúng liên quan trực tiếp tới việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia vào quan hệ quản lý hành chính nhà nước, đặc biệt là đối với tổ chức, công dân. Do vậy, việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải tuân theo những yêu cầu sau:

+ Việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải tuân theo những yêu cầu của *nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa và đảm bảo nhân dân lao động có điều kiện tham gia vào quản lý nhà nước theo Điều 12 và Điều 53 Hiến pháp 1992. Vì áp dụng quy phạm pháp luật hành chính là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tất cả những vấn đề có liên quan đến quyền lợi của các tổ chức, cá nhân.*

+ Việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể, vì vậy phải được thực hiện bởi cơ quan có thẩm quyền của nhà nước và phải được tiến hành theo đúng trình tự, thủ tục,

đúng thời hạn pháp luật quy định, phải xem xét, giải quyết đúng hạn các yêu cầu nhận được, trả lời công khai, chính thức về kết quả giải quyết cho các đối tượng có liên quan.

Ví dụ: Điều 36 Luật khiếu nại tố cáo 02/12/98, cơ quan, cá nhân có thẩm quyền phải giải quyết khiếu nại, tố cáo trong thời hạn 30 ngày (nếu phức tạp, không quá 45 ngày).

+ *Kết quả áp dụng quy phạm pháp luật hành chính phải được thể hiện bằng văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và việc áp dụng chỉ được coi là hoàn thành khi quyết định của cơ quan áp dụng pháp luật được chấp hành trong thực tế.*

c./* **Mối quan hệ giữa chấp hành và áp dụng quy phạm pháp luật hành chính*

Chấp hành và áp dụng quy phạm pháp luật hành chính có mối quan hệ hữu cơ với nhau, được tiến hành song song trong thực tiễn cuộc sống. Mối quan hệ này được thể hiện:

1. *Chấp hành- áp dụng:* Chấp hành là tiền đề, là cơ sở của áp dụng quy phạm pháp luật hành chính, từ việc chấp hành quy phạm pháp luật hành chính dẫn đến áp dụng quy phạm pháp luật hành chính;

Ví dụ: công dân chấp hành các quy định về thuế của nhà nước, đã nộp thuế đầy đủ dẫn đến áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2. *Không chấp hành- áp dụng:* Có trường hợp không chấp hành quy phạm pháp luật hành chính dẫn đến việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính.

Ví dụ: không chấp hành luật lệ giao thông dẫn tới việc xử phạt vi phạm hành chính.

3. *Aùp dụng- chấp hành:* Trong nhiều trường hợp khác, áp dụng quy phạm pháp luật hành chính lại là tiền đề, cơ sở của việc chấp hành quy phạm pháp luật hành chính.

Ví dụ: Một cơ quan cấp giấy phép cho một đơn vị sản xuất thì việc cấp giấy phép là hành động áp dụng quy phạm pháp luật hành chính, còn việc không vi phạm những điều ghi trong giấy phép là hành động chấp hành quy phạm pháp luật hành chính. Thế nhưng, nếu đơn vị đó không chấp hành thì tất yếu sẽ dẫn đến việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính.

II. QUAN HỆ PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH.

1. Khái niệm và đặc điểm của quan hệ pháp luật hành chính

a./* **Khái niệm*

Quan hệ pháp luật hành chính là một dạng của quan hệ pháp luật. Đó là những quan hệ xã hội phát sinh chủ yếu trong lĩnh vực chấp hành điều hành giữa một bên mang quyền lực nhà nước có chức năng quản lý hành chính nhà nước và một bên là đối tượng quản lý. Các quan hệ này được điều chỉnh bởi những quy phạm pháp luật hành chính. Trong một

quan hệ pháp luật hành chính thì quyền của bên này sẽ là nghĩa vụ của bên kia và ngược lại. Chúng rất phong phú và đa dạng, phát sinh trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Như vậy, quan hệ pháp luật hành chính là những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực chấp hành và điều hành của nhà nước được điều chỉnh bởi quy phạm pháp luật hành chính giữa những chủ thể mang quyền và nghĩa vụ đối với nhau theo quy định của pháp luật hành chính.

b./Đặc điểm của quan hệ pháp luật hành chính.

Căn cứ vào những đặc trưng riêng của quan hệ pháp luật hành chính, ta thấy quan hệ pháp luật hành chính có những đặc điểm sau:

- Quan hệ pháp luật hành chính chủ yếu chỉ phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, luôn gắn liền với hoạt động chấp hành và điều hành của nhà nước, chúng vừa thể hiện lợi ích của các bên tham gia quan hệ vừa thể hiện những yêu cầu và mục đích của hoạt động chấp hành - điều hành.
- Quan hệ pháp luật hành chính có thể phát sinh giữa tất cả các loại chủ thể như cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, công dân, người nước ngoài...nhưng ít nhất một bên trong quan hệ phải là cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan nhà nước khác hoặc tổ chức, cá nhân được trao quyền quản lý. Điều này có nghĩa là quan hệ giữa công dân với công dân, tổ chức với tổ chức hay tổ chức với một công dân nào đó (không mang quyền lực hành chính nhà nước) thì không thể hình thành quan hệ pháp luật hành chính.
- Quan hệ pháp luật hành chính có thể phát sinh do đề nghị hợp pháp của bất kỳ bên nào, sự thỏa thuận của bên kia không phải là điều kiện bắt buộc cho sự hình thành quan hệ .
- Các tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật hành chính phần lớn được giải quyết theo trình tự, thủ tục hành chính và chủ yếu thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước.
- Trong quan hệ pháp luật hành chính, bên vi phạm phải chịu trách nhiệm trước nhà nước chứ không phải chịu trách nhiệm trước bên kia của quan hệ pháp luật hành chính.

2. Cấu thành của quan hệ pháp luật hành chính

a./ Chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính

Chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính là những bên tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính, có năng lực chủ thể, có quyền và nghĩa vụ tương ứng đối với nhau theo quy định của pháp luật hành chính.

Chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính bao gồm: cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, công dân Việt Nam, người nước ngoài và người không

quốc tịch. Trong đó, có một loại chủ thể luôn luôn hiện diện trong mọi quan hệ pháp luật hành chính: chủ thể quản lý-bên có thẩm quyền hành chính nhà nước.

* *Chủ thể quản lý hành chính nhà nước: là các cá nhân hay tổ chức của con người mang quyền lực hành chính nhà nước, nhân danh nhà nước và thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. "Mang quyền lực nhà nước" ở đây cần hội đủ 2 yếu tố sau:*

- Có thẩm quyền hành chính nhà nước do pháp luật qui định;
- Tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách của chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước, không vượt ra khỏi thẩm quyền đã được luật định;

Nói lên điều này để phân biệt rạch ròi "vai trò" của một chủ thể nhất định trong những trường hợp cụ thể nhất định. Trường hợp chủ thể A là chủ thể có thẩm quyền hành chính nhà nước, nhưng tham gia vào quan hệ không với tư cách thẩm quyền ấy, thì không thể hình thành quan hệ pháp luật hành chính với A là chủ thể quản lý

Ví dụ: Nguyễn Văn A là chủ tịch UBND huyện B, có hành vi vi phạm trật tự an toàn giao thông trong khi điều khiển phương tiện xe 2 bánh. Trường hợp này, A phải chịu xử lý theo pháp luật hành chính như tất cả các cá nhân khác vi phạm trật tự an toàn giao thông.

Chủ thể bắt buộc trong quan hệ pháp luật hành chính có quyền nhân danh Nhà nước để đơn phương ra những mệnh lệnh (thể hiện dưới dạng các quy phạm pháp luật hoặc các mệnh lệnh cụ thể để giải quyết công việc cụ thể) buộc phía bên kia phải thực hiện. Đây là một đặc trưng cơ bản của quan hệ pháp luật hành chính so với các quan hệ pháp luật khác. Điều kiện để trở thành chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính là phải có năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính. Chủ thể này có thể là:

- Cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ hành chính nhà nước. Tuy nhiên, cần phân biệt quan hệ pháp luật hành chính với quan hệ chỉ đạo công tác trong nội bộ một cơ quan.

Ví dụ: Quan hệ pháp luật giữa UBND Tỉnh A với UBND Huyện B tương ứng trực thuộc là quan hệ pháp luật hành chính. Tuy nhiên, quan hệ giữa thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước với thư ký của cơ quan đó trong việc "nhờ" cô thư ký đánh máy một công văn thì không phải là quan hệ pháp luật hành chính. Nó dựa trên quan hệ pháp luật hành chính, nhưng là quan hệ công tác nội bộ của cơ quan.

- Cơ quan nhà nước khác, cá nhân, tổ chức xã hội tham gia vào một quan hệ pháp luật cụ thể với tư cách là bên có thẩm quyền hành chính nhà nước được qui định trong pháp luật hành chính.

Ví dụ: Theo Điều 35[1] Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 06/07/1995, chủ tọa phiên tòa có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi gây rối tại phiên tòa. Trong quan hệ này, tòa án (cơ quan tư pháp) được trao thẩm quyền hành chính nhà nước, vì thế đây là quan hệ pháp luật hành chính với chủ thể quản lý là tòa án.

** Chủ thể của quản lý hành chính nhà nước:*

Là một bên trong quan hệ pháp luật hành chính, chịu sự quản lý, chấp hành mệnh lệnh của chủ thể quản lý. Trong quan hệ pháp luật hành chính, đây có thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia không với tư cách có quyền lực hành chính nhà nước; hoặc cá nhân công dân, các tổ chức kinh tế ngoài quốc doanh, các tổ chức xã hội không mang quyền lực hành chính nhà nước. Theo pháp luật Việt nam:

- "Nhà nước CH XHCN Việt nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân". (Điều 2 Hiến pháp 1992)

- "Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân". (Điều 3 Hiến pháp 1992)

- "Công dân có quyền tham gia vào quản lý nhà nước..." (Điều 53 Hiến pháp 1992).

Do đó, công dân Việt nam không chỉ là chủ thể của quản lý mà còn có quyền và nghĩa vụ tham gia vào quản lý nhà nước, làm cho mục đích của quản lý hành chính ngày càng thể hiện rõ hơn lợi ích và nguyện vọng của nhân dân.

b. Khách thể của quan hệ pháp luật hành chính

Là trật tự quản lý hành chính nhà nước. Trật tự này được quy định trong từng lĩnh vực cụ thể và khi tham gia vào quan hệ này, đối tượng mà các chủ thể mong muốn hướng tới là những lợi ích về vật chất hoặc những lợi ích phi vật chất, nó đóng vai trò là yếu tố định hướng cho sự hình thành và vận động của một quan hệ pháp luật hành chính. Ở đây có sự khác nhau về khách thể của quan hệ pháp luật hành chính công và tư.

c. Cơ sở của sự phát sinh, thay đổi và chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính

Quan hệ pháp luật hành chính chỉ phát sinh, thay đổi hay chấm dứt khi có đủ ba điều kiện:

- Quy phạm pháp luật hành chính;

- Năng lực chủ thể hành chính;

- Sự kiện pháp lý hành chính.

** Quy phạm pháp luật hành chính: Là cơ sở ban đầu cho sự phát sinh, thay đổi hay chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính, bởi vì quan hệ pháp luật hành chính quy định:*

- Điều kiện và hoàn cảnh phát sinh quan hệ pháp luật hành chính;

- Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể;

- Các biện pháp xử lý những trường hợp vi phạm.

Như vậy, quy phạm pháp luật hành chính quy định các quyền và nghĩa vụ của các bên trong quản lý hành chính nhà nước, quy định nội dung những quy tắc xử sự của các bên tham gia quan hệ, do đó nếu không có các chủ thể thì quan hệ pháp luật hành chính không thể phát sinh, thay đổi hay chấm dứt, bản thân nó không tạo ra được quan hệ pháp luật hành chính mà phải có những tình huống, những điều kiện cụ thể khác như chủ thể, sự kiện pháp lý ...

* Sự kiện pháp lý hành chính: là những sự kiện thực tế mà khi xảy ra làm phát sinh quyền và nghĩa vụ pháp lý hành chính. Hay nói cách khác, sự kiện pháp lý hành chính là những sự kiện xảy ra trong thực tế phù hợp với những điều kiện mà quy phạm pháp luật hành chính dự liệu trước.

Sự kiện pháp lý có hai loại: sự kiện pháp lý ý chí và sự kiện pháp lý phi ý chí.

* Sự kiện pháp lý ý chí là những sự kiện xảy ra tùy thuộc vào ý chí của con người.

Ví dụ: cố ý chạy xe vượt tuyến, cố ý làm sai lệch hồ sơ...

* Sự kiện pháp lý phi ý chí (còn gọi là sự kiện) là những sự kiện xảy ra không phụ thuộc vào ý chí con người, nó mang yếu tố khách quan.

Ví dụ: lũ lụt, bão, cái chết tự nhiên của con người...

3. Phân loại quan hệ pháp luật hành chính

Căn cứ chủ yếu vào yếu tố chủ thể và một phần khách thể của quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ pháp luật hành chính được phân thành 2 loại chính yếu:

a) Quan hệ pháp luật hành chính công

.. Chủ thể quản lý và chủ thể của quản lý:

· Đối với chủ thể là cơ quan nhà nước thì năng lực chủ thể xuất hiện từ khi cơ quan đó được chính thức thành lập và ấn định thẩm quyền, đồng thời chấm dứt khi cơ quan đó bị giải thể.

· Đối với chủ thể là cán bộ có thẩm quyền thì

* năng lực pháp luật xuất hiện từ khi cán bộ đó được chính thức bổ nhiệm hay Nhà nước giao cho một chức vụ nhất định trong bộ máy Nhà nước.

* năng lực hành vi là khả năng thực hiện những hành vi trong phạm vi năng lực pháp luật của quyền hạn, chức vụ được bổ nhiệm.

· Đối với chủ thể là tổ chức xã hội được giao thẩm quyền hành chính nhà nước, thì năng lực chủ thể xuất hiện từ khi tổ chức đó được chính thức thành lập và ấn định thẩm quyền theo nội dung công việc cố định, chu kỳ hoặc theo tình huống cụ thể; thẩm quyền này chấm dứt khi tổ chức đó không còn được ấn định thẩm quyền hành chính nhà nước

b) Quan hệ pháp luật hành chính tư

a Chủ thể quản lý: giống như chủ thể quản lý của quan hệ pháp luật hành chính công

b Chủ thể của quản lý:

· Đối với chủ thể là tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế thì năng lực chủ thể xuất hiện khi Nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của các tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế đó.

· Đối với chủ thể là công dân Việt Nam thì thời điểm xuất hiện năng lực pháp luật và năng lực hành vi khác nhau.

- *Năng lực pháp luật hành chính của công dân xuất hiện khi công dân đó sinh ra và chấm dứt khi công dân đó chết đi. Đó là khả năng hưởng các quyền và nghĩa vụ nhất định do luật hành chính quy định cho cá nhân. Ví dụ: quyền bầu cử, ứng cử, quyền học tập...*

- *Còn năng lực hành vi hành chính của công dân là năng lực của công dân thực hiện được các quyền và nghĩa vụ của mình trên thực tế. Năng lực đó xuất hiện khi công dân đạt một độ tuổi nhất định hay có sức khỏe, trình độ, chuyên môn nghiệp vụ, lí lịch cá nhân... Nói cách khác, đó là khả năng bằng hành vi cá nhân của mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ trong quản lý hành chính Nhà nước và được Nhà nước thừa nhận.*

Đối với các chủ thể cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, hoặc cá nhân có thẩm quyền hành chính nhà nước nhưng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính cụ thể không với tư cách ấy thì vẫn là chủ thể của quản lý và có năng lực pháp luật hành chính tương ứng như các chủ thể của quản lý trong quan hệ pháp luật hành chính tư.

c) Mục đích của việc phân chia quan hệ pháp luật hành chính "công" và "tư"

- Nhận ra được sự khác nhau của chủ thể và khách thể của quan hệ pháp luật hành chính, từ đó có phương pháp điều chỉnh hợp lý hơn.

+ Hành chính công: mệnh lệnh phục tùng theo thể thức quản lý hành chính.

+ Hành chính tư: quyết định của cơ quan hành chính nhà nước phải bảo đảm hợp pháp và hợp lý, thực sự đáp ứng nhu cầu của người dân.

- Thấy rõ được phạm vi điều chỉnh của luật hành chính ở tầm rộng, nhận ra bản chất các mối quan hệ pháp luật có nguồn gốc hoặc có khả năng được điều chỉnh, hoặc quan hệ trực tiếp với quan hệ pháp luật hành chính.

Ví dụ: Luật đất đai là "ngành luật quản lý nhà nước về đất đai", tức là quan hệ pháp luật hành chính ở phương diện quản lý nhà nước.

- Tăng cường sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước phù hợp theo từng lĩnh vực. Đặc biệt là sự tham gia trực tiếp vào việc xây dựng những qui định trong quan hệ pháp luật hành chính tư ở địa phương mình.

Ví dụ: Đồ án qui hoạch

+ Trước khi qui hoạch (dự thảo đồ án)

+ Sau khi qui hoạch (khiếu nại, khiếu kiện nếu ảnh hưởng đến quyền lợi)

- Khẳng định mục đích chính của quản lý nhà nước là hướng tới nhân dân, với vai trò là "công bộc" của nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm phải phục vụ, đáp ứng những nhu cầu và quyền lợi hợp pháp của công dân.

- Cải cách hành chính: "cắt khúc" quan hệ pháp luật hành chính theo từng đoạn, xem thủ tục nào còn rườm rà, khâu nào còn chưa hợp lý để có sự cải cách thích hợp, góp phần vào việc cải cách chung "toàn khâu" thể chế hành chính:

+ Thủ tục quan hệ pháp luật hành chính công: Trước hết phải gọn, đồng bộ.

+ Thủ tục của quan hệ pháp luật hành chính tư: Trước hết phải nhanh chóng, "phục vụ" và không gây phiền hà cho nhân dân. Thực hiện "một cửa một đầu" là một ví dụ.

Tuy nhiên, mọi sự phân chia đều là tương đối bởi vì 2 loại quan hệ pháp luật này đều gắn bó và hỗ trợ cho nhau: không chú ý quan hệ pháp luật hành chính công thì bộ máy hành chính không thực hiện tốt, không chú ý quan hệ pháp luật hành chính tư thì mất đi mục đích cao nhất của quan hệ pháp luật hành chính là phục vụ cho nhân dân. Nói tóm lại, chúng có mối liên hệ không thể tách rời bởi vì cùng là quan hệ pháp luật hành chính, chúng thể hiện và phục vụ cho quan hệ chấp hành điều hành.

CÂU HỎI

1. Qui phạm pháp luật hành chính và hương ước trong thôn bản, làng xã có giống nhau hay không? Hãy so sánh chúng?

2. Nói "Qui phạm pháp luật hành chính chỉ được ban hành bởi cơ quan hành chính nhà nước" là đúng hay sai? Tại sao?

3. Hãy nêu mục đích, ý nghĩa của việc phân chia quan hệ pháp luật hành chính công và quan hệ pháp luật hành chính tư?

4. Phân biệt khách thể và đối tượng trong quan hệ pháp luật hành chính?