

Quy phạm pháp luật hành chính

1. Khái niệm và đặc điểm

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 1 dạng cụ thể của QPPL, đc ban hành để điều chỉnh các QHXXH phát sinh trong quá trình quản lý HC theo phương pháp mệnh lệnh đơn phương.

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 nên cũng có đầy đủ những đặc điểm chung của QPPL như: là quy tắc xử sự chung thể hiện ý chí của NN được NN bảo đảm thực hiện; là tiêu chuẩn để xác định giới hạn và đánh giá hành vi của con người về tính hợp pháp. QPPLHC 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 (chủ yếu do cơ quan HCNN)* ở các cấp khác nhau, theo quy định PL hiện hành có thể là chủ thể lập pháp hoặc chủ thể quản lý HCNN. 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 UBTVQH* thông qua ngày 02/07/2002 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/10/2002 và sửa đổi, bổ sung ngày 2/4/2008 có hiệu lực thi hành từ ngày 1/8/2008 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 như: Nghị định 128/2008/NĐ-CP ngày 16/12/2008 quy định chi tiết thi hành một số điều của PLXLVPHC 2002 sửa đổi, bổ sung 2008; NĐ 41/2009/NĐ-CP ngày 5/5/2009 quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm; NĐ 47/2009/NĐ-CP ngày 13/5/2009 quy định xử phạt VPHC về quyền tác giả, quyền liên quan...

Việc quy định thẩm quyền ban hành QPPLHC cho một số chủ thể quản lý hành chính nhà nước mà trước hết và chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước còn phù hợp với yêu cầu về tính chủ động, sáng tạo trong quản lý hành chính nhà nước.

3. *Các QPPLHC có số lượng lớn và hiệu lực pháp lý khác nhau.*

Do phạm vi điều chỉnh của nó rất rộng và có tính chất đa dạng về chủ thể ban hành nên có số lượng lớn. Trong đó có những QP có hiệu lực pháp lý trên phạm vi cả nước và chung cho các ngành, lĩnh vực quản lý, nhưng có những QP chỉ có hiệu lực trong 1 ngành, 1 lĩnh vực hay trong 1 địa phương nhất định.

4. Các QPPLHC hợp thành 1 hệ thống trên cơ sở các nguyên tắc pháp lý nhất định. Do yêu cầu điều chỉnh thống nhất PL trong QLHCNN 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. Các chủ thể ban hành cần tuân thủ những nguyên tắc pháp lý thống nhất sau:

+ Các QPPLHC do cơ quan nhà nước (CQNN) cấp dưới ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của QPPL do CQNN cấp trên ban hành.

BMNN là 1 chính thể thống nhất đòi hỏi CQNN cấp dưới phải phục tùng ý chí hay sự chỉ đạo điều hành của CQNN cấp trên. Sự phục tùng đó trước hết là đối với các VBQPPL do CQNN cấp trên ban hành.

+ Những quy phạm pháp luật hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước, chủ tịch nước, TAND, VKSND ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của QPPL do CQ quyền lực NN cùng cấp ban hành. Các CQ quyền lực NN có trách nhiệm và thẩm quyền trong việc giám sát, phát hiện và xử lý các VBQPPL trái pháp luật của CQHCCNN hay những CQ khác do mình quyết định thành lập và những người giữ chức vụ do mình bầu.

VD: QH có quyền bãi bỏ các văn bản của CTN, UBTVQH, CP, Thủ tướng CP, TANDTC, VKSNDTC trái với hiến pháp, luật và nghị quyết của quốc hội.

+ Các QPPLHC do CQHCCNN có thẩm quyền chuyên môn ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của QPPL do CQHCCNN có thẩm quyền chung cùng cấp ban hành. Trong số các CQ có thẩm quyền chuyên môn, Bộ và CQ ngang Bộ có thẩm quyền ban hành VBQPPL dưới dạng quyết định, chỉ thị, thông tư; phải căn cứ vào các VBQPPL do chính phủ, thủ tướng chính phủ ban hành. Mặt khác thủ tướng chính phủ có trách nhiệm và thẩm quyền kiểm tra, phát hiện, và xử lý các VBQPPL trái pháp luật của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

VD: Thủ tướng chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trái với hiến pháp, luật và các văn bản của các CQNN cấp trên.

+ Các QPPL do người có thẩm quyền trong CQNN ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của QPPL do tập thể cơ quan đó ban hành.

+ Bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các QPPLHC do các chủ thể có thẩm quyền ngang cấp, cùng địa vị pháp lý ban hành. Cụ thể:

✓ Các chủ thể có thẩm quyền ban hành QPPLHC có trách nhiệm kiểm tra và bảo đảm tính thống nhất, phù hợp giữa các QPPLHC do mình ban hành;

✓ Các chủ thể có thẩm quyền ban hành QPPLHC có trách nhiệm tôn trọng thẩm quyền ban hành pháp luật của các chủ thể khác ngang cấp cùng địa vị pháp lý. VD: Bộ trưởng không được ban hành những văn bản trái với quy định của Bộ trưởng khác.

✓ Phối hợp công tác ban hành, phát hiện và xử lý các VBQPPL sai trái.

+ Các quy phạm pháp luật hành chính phải được ban hành theo trình tự, thủ tục và hình thức pháp luật đã quy định. Để bảo đảm sự nhất quán, đầy đủ và chặt chẽ trong công tác ban hành các QPPLHC.

5. Những qui 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...

6. 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, qui phạm pháp luật Hành chính là tổng hợp các qui 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, qui 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 qui phạm pháp luật hành chính. Tuy tính đa dạng về văn bản các cấp gắn liền với qui 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 qui phạm pháp luật hành chính.