

NHỮNG CĂN CỨ ĐÁNH GIÁ TÍNH HỢP PHÁP CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG XÉT XỬ HÀNH CHÍNH Ở CỘNG HOÀ PHÁP VÀ VƯƠNG QUỐC BỈ

*Nguyễn Hoàng Anh**

Ở nhiều quốc gia trên thế giới, toà hành chính ra đời thường muộn hơn so với toà tư pháp, tuy nhiên sự hiện diện của nó ghi dấu ấn quan trọng trong quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội. Xét xử hành chính là con đường cơ bản để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trước nguy cơ xâm hại của công quyền, mà cụ thể là từ phía cơ quan hành chính, thông qua các quyết định hành chính của nó. Vì vậy, nội dung cốt lõi của xét xử hành chính là đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính (QĐHC). Cộng hoà Pháp là nước có nền tài phán hành chính lâu đời nhất trên thế giới, thông qua thời gian dài hoạt động, các thẩm phán hành chính Pháp đã xây dựng nên hệ thống án lệ đồ sộ trong việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC.

1. Tiêu chí đầu tiên để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC là *đúng thẩm quyền*. Thông thường có hai khả năng vi phạm về thẩm quyền: đó là trường hợp cơ quan đã ban hành quyết định mà không dựa trên bất kỳ quy định pháp luật nào, thậm chí lấn sang lĩnh vực thuộc quyền hạn của cơ quan tư pháp hay lập pháp. Trường hợp thứ hai là cơ quan chỉ vi phạm thẩm quyền trong lĩnh vực hành chính, nhưng vượt quá ranh giới thẩm quyền của mình, ví dụ một cơ quan cấp dưới ban hành một quyết định lẽ ra thuộc thẩm quyền của cơ quan cấp trên hoặc ngược lại.

Thẩm quyền của cơ quan hành chính được xác định theo loại việc (cơ quan nào có quyền giải quyết công việc gì), theo không gian (địa bàn lãnh thổ) và theo thời gian (cơ quan hành chính buộc phải ban hành quyết

định trong một khoảng thời gian luật định). Vi phạm về thẩm quyền luôn được coi là vi phạm nghiêm trọng bậc nhất, nếu một QĐHC được ban hành trái thẩm quyền thì nó phải luôn bị coi là bất hợp pháp, và sự vi phạm thẩm quyền có thể được phía đi kiện nêu lên làm lý lẽ khởi kiện trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình tố tụng, và nếu bên nguyên không làm điều đó thì thẩm phán luôn có nghĩa vụ phải nêu lên.

Tuy hết sức quan trọng nhưng trong một đôi trường hợp, lỗi vi phạm thẩm quyền có thể được phía Toà bỏ qua, vì những lý do quan trọng hơn. Ví dụ: vụ án “Những đám cưới ở Mont Rouge”: các thẩm phán hành chính cuối cùng đã công nhận những quyết định đăng ký kết hôn được thực hiện một cách trái thẩm quyền do một viên chức dân sự không nhận được sự uỷ quyền hợp pháp từ Thị trường, xuất phát từ lý do bảo đảm an toàn pháp lý cho các cặp kết hôn - những người vốn ngay tình trong vụ việc này¹.

2. Căn cứ tiếp theo để đánh giá tính hợp pháp của một QĐHC là xem QĐHC đã được ban hành có *tuân thủ những yêu cầu đặt ra về hình thức và thủ tục, trình tự ban hành QĐHC* hay không.

Thủ thức là những yếu tố như: tên cơ quan có thẩm quyền ban hành, trích yếu quyết định, tên quyết định, dấu, chữ ký.v.v. Tuy nhiên, khác với trường hợp vi phạm về thẩm quyền, không phải tất cả mọi vi phạm về hình thức đều dẫn đến việc huỷ QĐHC, bởi vì “các thẩm phán tránh ấn định cho cơ quan hành chính những thủ thức quá cứng nhắc có thể dẫn tới việc cản trở hoạt động

¹ Luật Hành chính, Jean- Michel de Forges, bản dịch tiếng Việt của Nguyễn Diệu Cơ, Nxb Khoa học xã hội, H. 1995, tr.77.

* Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

hành chính”². Vì thế trong tổ tụng hành chính Pháp, người ta phân biệt ra các loại hình thức, thủ tục chính yếu (*formalités substantielles*), mà sự vi phạm chúng luôn là căn cứ để huỷ QĐHC, và những thể thức, thủ tục phụ (*formalités secondaires*), theo đó một quyết định nếu vi phạm những thể thức, thủ tục này không bị coi là bất hợp pháp, dù rằng người ban hành vẫn có thể chịu một số chế tài kỷ luật nhất định như khiển trách, phê bình.v.v. Trong trường hợp thứ hai, những vi phạm về thủ tục, hình thức này không làm ảnh hưởng đến nội dung của QĐHC, và cũng không động chạm đến quyền và lợi ích của đương sự có liên quan. Như một học giả đã kết luận: “để trở thành một căn cứ huỷ quyết định, những vi phạm về hình thức phải có ảnh hưởng đến nội dung của quyết định”³.

Có thể kể ra một số dạng vi phạm về hình thức và thủ tục dẫn tới sự bất hợp pháp của quyết định hành chính như: trong quá trình ban hành QĐHC, cơ quan ban hành đã bỏ qua những thủ tục cần thiết nhằm đảm bảo quyền lợi của đương sự như: không thông báo cho đương sự biết về nội dung vụ việc và quyết định của cơ quan có thẩm quyền, không dành cho họ đủ thời gian cần thiết để chuẩn bị tự bào chữa hoặc mời luật sư, không đảm bảo quyền được tham dự, được giải thích và được trình bày ý kiến tự bảo vệ của đương sự, không đảm bảo cho họ quyền được mời người làm chứng v.v. QĐHC cũng sẽ bị coi là bất hợp pháp nếu trong quyết định không nêu những lý do, căn cứ để ban hành nó. Hoặc trong quá trình ban hành một QĐHC, cơ quan có thẩm quyền đã bỏ qua giai đoạn lấy ý kiến đóng góp vào quyết định, thậm chí đã thực hiện thủ tục này nhưng cầu thả, qua quýt và vì vậy việc lấy ý kiến đóng góp chỉ mang tính hình thức. Tương tự, các thẩm phán cũng có thể huỷ bỏ một QĐHC nếu như việc ban hành nó cần thiết phải tiến hành một điều tra công cộng để lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo quyết

định, nhưng cơ quan có thẩm quyền đã không tuân thủ những điều kiện luật định đối với cuộc điều tra đó, ví dụ khoảng thời gian cần thiết để lấy ý kiến, sự thông báo công khai về việc lấy ý kiến v.v.

Tuy nhiên theo án lệ, trong một vài trường hợp, ngay cả khi vi phạm những thể thức, thủ tục quan trọng nhất, các thẩm phán cũng có thể cho phép bỏ qua. Trước hết do những nguyên nhân bất khả kháng, ví dụ: trước khi bổ nhiệm một chức vụ cao cấp, nhà Vua bắt buộc phải hỏi ý kiến của một Hội đồng tư vấn. Thế mà trong trường hợp này, tất cả các thành viên của Hội đồng tư vấn đều là ứng cử viên của chức vụ đó, thì khi ấy thủ tục lấy ý kiến của Hội đồng trên có thể bỏ qua. Quyết định không vì thế mà bị coi là bất hợp pháp⁴. Hoặc trường hợp một đương sự đã tự mình tước bỏ đi quyền lợi hợp pháp của bản thân, ví dụ: cơ quan có thẩm quyền trước khi ra quyết định kỷ luật công chức đã mời công chức tham dự và trình bày ý kiến, song người này từ chối không tham dự mà không có lý do chính đáng. Trong trường hợp này, việc ban hành quyết định thiếu sự tham dự của công chức không ảnh hưởng tới tính hợp pháp của quyết định đó.

3. Một tiêu chí cơ bản để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC là các lý do (*căn cứ*) mà dựa trên chúng QĐHC được ban hành.

Có hai loại căn cứ: *căn cứ pháp lý* (*les motifs de droit*) và *căn cứ thực tế* (*les motifs de fait*). Trong mỗi loại căn cứ trên, các án lệ của các Tòa hành chính Pháp đã xây dựng thành những lý thuyết chặt chẽ.

a. Về căn cứ pháp lý

Căn cứ pháp lý được hiểu là những căn cứ về mặt pháp luật, trên cơ sở đó cơ quan có thẩm quyền ban hành QĐHC. Một QĐHC được coi là bất hợp pháp nếu như việc ban hành nó thiếu căn cứ pháp lý. Trong trường hợp này, người ta cũng gọi đó là có những sai lầm về pháp luật.

² Martine Lombard, Droit administratif, Dalloz, Paris 2001, trang 429.

³ P. Lewalle, Contentieux administratif, trang 233.

⁴ Bản án “Molle” của Hội đồng nhà nước Bỉ ngày 27 tháng 10 năm 1959, Xem trên website <http://www.raadvst-consetat.be>

Hiểu theo nghĩa rộng, những sai lầm về mặt pháp luật của một QĐHC có thể bao gồm tất cả các yếu tố dẫn tới sự bất hợp pháp của QĐHC, kể cả những vi phạm về thẩm quyền, về trình tự xây dựng và ban hành quyết định, thể thức của quyết định. Nhưng thông thường, người ta hiểu theo phạm trù hẹp và trực tiếp hơn: vi phạm về pháp luật bao gồm:

+ Vi phạm có liên quan trực tiếp đến các quy phạm pháp luật được sử dụng để ban hành quyết định (sai lầm về pháp luật theo nghĩa trực tiếp nhất);

+ Vi phạm các nguyên tắc chung của pháp luật (les principes généraux du droit);

+ Vi phạm những chuẩn mực pháp luật mà cơ quan xét xử đã ghi nhận - thông qua việc ra các phán quyết cụ thể (violation de la chose jugée);

+ Vi phạm do hiểu sai nghĩa của quy phạm luật cần vận dụng (l'erreur d'interpretation de la loi).

Vi phạm về mặt pháp luật theo nghĩa trực tiếp nhất có thể gặp trong các trường hợp sau: Quyết định được ban hành thiếu căn cứ pháp lý, có nghĩa là những căn cứ để ban hành quyết định ấy chưa hề tồn tại hoặc không còn hiệu lực vào thời điểm mà quyết định được ban hành.

Hoặc có thể QĐHC đã được ban hành trên một quy phạm luật vẫn còn hiệu lực, nhưng là quy phạm không hợp pháp, từ đó dẫn tới việc QĐHC cũng bất hợp pháp theo. Một trường hợp khác: cơ quan ban hành đã chọn sai quy phạm luật cần áp dụng. Trong trường hợp này, cơ quan hành chính đã chọn một quy phạm còn hiệu lực nhưng để áp dụng cho tình huống khác chứ không phải cho vụ việc cần giải quyết.

Trường hợp vi phạm pháp luật trực tiếp nhất là sự vi phạm một văn bản pháp luật cụ thể (dưới dạng luật hoặc văn bản dưới luật). QĐHC đã được ban hành trái với những điều khoản trực tiếp của văn bản đó.

Và cuối cùng, kiểu vi phạm phổ biến nhất là việc cơ quan hành chính - khi ban

hành quyết định - đã dựa trên một quy phạm hợp pháp nhưng hiểu sai nghĩa của quy phạm đó: họ không khám phá ra nội dung đích thực của quy phạm - mục đích mà cơ quan soạn thảo nhằm tới. Để hiểu đúng ý tưởng của người soạn thảo, cần phân tích câu chữ của quy phạm, thậm chí cần xem xét lại cả những công việc soạn thảo trước kia và so sánh quy phạm đó trong mối quan hệ với các quy phạm có liên quan.

Trong trường hợp các quy phạm cùng điều chỉnh một vấn đề nhưng lại mâu thuẫn nhau, để áp dụng đúng đắn, cần nắm rõ quy tắc về tính thứ bậc của văn bản. Lý thuyết chung là: các văn bản pháp quy có hiệu lực thấp hơn luật, các văn bản luật có hiệu lực thấp hơn Hiến pháp và Luật quốc tế. Nếu hai văn bản cùng có chung hiệu lực pháp lý, thì việc áp dụng sẽ ưu tiên cho văn bản mới ban hành. Nếu cùng thời gian ban hành, việc áp dụng được ưu tiên cho văn bản chuyên ngành.

- **Vi phạm những phán quyết của Tòa án:** ở Cộng hoà Pháp, người ta cũng coi đây là một dạng thức của vi phạm pháp luật, bởi lẽ những phán quyết của Tòa tạo ra những quy tắc có giá trị bắt buộc trực tiếp (như là luật). Điều này có nghĩa là thẩm phán hành chính sẽ huỷ những QĐHC được ban hành trái với những phán quyết, bản án đã được ban hành của Tòa hành chính. Cũng dễ hiểu bởi án lệ được coi là nguồn của luật pháp ở quốc gia này. Mở rộng hơn, các thẩm phán hành chính Pháp không chỉ huỷ những QĐHC được ban hành trái với phán quyết của mình, mà còn huỷ cả những quyết định ban hành trái với các bản án của Tòa tư pháp (dân sự, hình sự) và các cơ quan tài phán hành chính đặc biệt khác ở Pháp.

- Hình thức khác của vi phạm về mặt pháp luật là việc **vi phạm những nguyên tắc pháp luật**. Những nguyên tắc này có thể được chỉ ra trong các văn bản pháp luật, nhưng thông thường hơn, nó là ngụ ý của nhà lập pháp, được các thẩm phán phát hiện và nêu lên thành nguyên tắc. Đặc biệt, mỗi khi có những "lỗ hổng pháp luật" (khi mà các

văn bản luật chưa dự liệu điều chỉnh hết tình huống), các thẩm phán - dựa vào tinh thần của pháp luật, ý thức về lẽ công bằng, về công lý của mình - mà đưa ra những giải pháp hợp lý nhất để lấp đi lỗ hổng pháp lý đó. Những nguyên tắc này được bồi đắp thêm bởi các học thuyết đưa ra từ các nhà nghiên cứu ở các trường đại học, các học giả.

Có thể kể một số nguyên tắc pháp luật rất nổi tiếng và thường gặp trong xét xử hành chính:

+ Nguyên tắc về một cơ quan hành chính tốt (*la bonne administrative*): nguyên tắc này muốn khẳng định sự tận tụy và hết mình của cơ quan hành chính trong việc ra QĐHC. Ví dụ trong một án lệ, Toà đã tuyên rằng cơ quan hành chính phải kiểm tra xem liệu trình tự thông báo về tuyển dụng vào một chức danh khuyết đã được thực hiện tốt hay chưa, nếu không thì phải sửa chữa bổ sung những sai sót đó bất kể chừng nào còn có thể. Khi mà cơ quan hành chính không đảm bảo đã thực hiện được điều này, quyết định về việc tuyển dụng trên có thể bị huỷ bỏ⁵.

+ Nguyên tắc an toàn pháp lý: Thẩm phán hành chính Bỉ đã huỷ bỏ một QĐHC với lý do quyết định này không rõ ràng, có tính nước đôi vì vậy tạo ra sự nghi ngờ về một quyền hợp pháp đã được công nhận từ lâu của đương sự⁶. Hoặc có trường hợp một cơ sở dịch vụ đã từng diễn không rõ trong tờ khai nộp thuế TVA nhưng điều này không gây tổn hại gì và luôn được chấp thuận. Vậy mà đến một năm, cơ quan hành chính đã từ chối tờ khai này. Theo các Thẩm phán, quyết định này gây tổn hại đến an toàn pháp lý của công dân và vì vậy không thể chấp nhận được.

+ Nguyên tắc về quyền tự bảo vệ của các đương sự: nếu trong thủ tục cách chức, bãi miễn công chức, cơ quan hành chính bỏ qua

việc lắng nghe đương sự trình bày thì đó là biểu hiện của vi phạm nguyên tắc này, và QĐHC vì vậy sẽ bị huỷ bỏ⁷.

Vai trò của các nguyên tắc pháp luật là rất quan trọng trong xét xử hành chính: ở Pháp và Bỉ, các thẩm phán hành chính không ngần ngại gì mà không thụ lý một vụ kiện khi mà bên nguyên đưa lên với lý do là có sự vi phạm những nguyên tắc pháp luật chung trong quá trình ban hành QĐHC⁸. Bởi lẽ như là một chân lý, “dù cho có phong phú và đa dạng đến đâu đi nữa, thì các văn bản luật thành văn không bao giờ là đủ để điều chỉnh các quan hệ trong xã hội- vốn dĩ đa dạng và phức tạp gấp bội lần”⁹.

b. Về căn cứ thực tế của một QĐHC và sai lầm về sự việc trong ban hành QĐHC:

Một QĐHC hợp pháp là quyết định được ban hành đúng căn cứ pháp lý, cũng chỉ có thể coi là hợp pháp một quyết định được ban hành đúng căn cứ thực tế. Trong trường hợp ngược lại, khi QĐHC ban hành không có căn cứ thực tế, người ta gọi đó là một quyết định có sai lầm về sự việc (“l’erreur de fait”), và đây cũng là một căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính đó.

Có những bước như sau trong quá trình kiểm tra căn cứ thực tế của một QĐHC:

- Bước đầu tiên, thẩm phán phải xác định xem *liệu có tồn tại sự việc đó hay không*. Đây là khâu kiểm tra sơ đẳng nhất: công việc của thẩm phán bó hẹp trong việc xác nhận: liệu sự việc - mà dựa vào đó quyết định được ban hành - có đúng là tồn tại trên thực tế hay không, và nếu không, đương nhiên thẩm phán sẽ huỷ quyết định. Ví dụ:

⁷ Xem bản án “Lamalle” số 3 939, HĐNN Bỉ, ngày 05/02/1970.

⁸ Xem Michel Leroy, *Tổ tụng hành chính*, NXB Bruylant, Bruxelles, 2001, tr. 389.

⁹ Xem Paul Lewalle, *Những quy phạm bất thành văn trong án lệ của thẩm phán hành chính: các nguyên tắc chung của pháp luật*, *Revue Administrative*, Paris, số 4/99, tr. 46.

⁵ Xem bản án “Woutes” số 18 860 của HĐNN Bỉ, ngày 30/3/1978.

⁶ Xem bản án “D’ Heer” số 38 372, HĐNN Bỉ, ngày 20/12/1991.

để đánh giá tính hợp pháp của một quyết định kỷ luật, thẩm phán phải xem xét trên thực tế liệu có tồn tại *hành vi* có lỗi của công chức hay không.

- Bước tiếp theo, sau khi đã xác nhận rằng sự việc đúng là có tồn tại trên thực tế, thẩm phán sẽ kiểm tra xem *liệu cơ quan hành chính đã đánh giá đúng về bản chất sự việc hay chưa*. Ở giai đoạn này, tính hợp pháp của một QĐHC phụ thuộc vào sự chính xác của cơ quan hành chính trong phân loại, đánh giá sự việc. Ví dụ: trong trường hợp xử lý kỷ luật công chức, quan toà phải kiểm tra *liệu những hành vi của công chức có thực sự cấu thành vi phạm kỷ luật hay không*. Hoặc trong trường hợp luật quy định cho xã trưởng, *trong tình thế khẩn cấp*, có thể đặt ra các quy định cưỡng chế mang tính bắt buộc chung. Trong trường hợp có một xã trưởng đã ban hành những quy định chung trong đó đặt ra những điều kiện khắt khe để ấn định cho các chủ kinh doanh nhà trọ bởi ông ta cho rằng các nhà trọ ở xã mình không đảm bảo đủ những điều kiện vệ sinh tối thiểu nhất, thì thẩm phán phải đánh giá xem liệu có tồn tại việc đó không (sự mất vệ sinh trong các nhà trọ), và nếu có, *nó có đủ hội tụ nên tình thế khẩn cấp hay không*.

- Bước sau cùng, thẩm phán phải đánh giá xem *liệu có sự tương xứng giữa sự việc và cách giải quyết của cơ quan hành chính hay không*. Đây là khâu khó khăn, phức tạp nhất trong kiểm tra sai lầm về sự việc. Đây cũng là sự kiểm tra được đẩy cao nhất của thẩm phán hành chính. Ranh giới giữa kiểm soát tính hợp pháp và hợp lý ở đây khó phân biệt, đặc biệt trong trường hợp luật để cho cơ quan hành chính một khoảng tự do hành động, nghĩa là có thể tự quyết định cách hành xử của mình không cần dựa vào các quy định cụ thể của pháp luật. Người ta đặt ra câu hỏi liệu thẩm phán có can thiệp quá sâu vào hoạt động của cơ quan hành chính không, và rồi vai trò của thẩm phán có trùng với cơ quan lập pháp không, khi mà những

khoảng tự do mà nhà làm luật đã để lại cho cơ quan hành chính thì rốt cuộc vẫn lại bị kiểm soát bởi quan toà!

Trong loại kiểm tra này, các thẩm phán Pháp đưa ra khái niệm “nguyên tắc tỷ lệ” (proportionnalité), ý muốn nói sự tương xứng giữa vụ việc thực tế với cách giải quyết được đưa ra trong QĐHC. Ví dụ: trong kiểm tra tính hợp pháp của quyết định kỷ luật công chức, quan toà sẽ đánh giá xem giữa vi phạm kỷ luật trong thực tế và chế tài kỷ luật mà cơ quan hành chính ấn định cho người vi phạm có tương xứng hay không.

Tóm lại: kiểm tra sai lầm về sự việc là công việc phức tạp nhất trong hoạt động của thẩm phán hành chính. Như một học giả Pháp đã viết: “ Đây là căn cứ kiểm tra quan trọng nhất và cũng chính nó tạo ra sự phát triển đáng kể nhất của án lệ. Chính bởi kênh này mà Hội đồng Nhà nước (HĐNN) đã không ngừng mở rộng nội dung khái niệm tính hợp pháp của QĐHC”¹⁰.

4. Lạm quyền: đây là căn cứ để huỷ một QĐHC. Lạm quyền được hiểu như việc cơ quan hành chính sử dụng quyền hạn của mình cho mục đích khác với mục đích mà vì nó pháp luật đã trao quyền cho cơ quan này. Tuy nhiên ở đây tồn tại hai quan niệm khác nhau: quan niệm rộng cho rằng thuộc về lạm quyền tất cả những hành vi của cơ quan hành chính trái với lợi ích chung, nhằm trục lợi cho một cá nhân, tổ chức hoặc ngược lại, nhằm làm tổn hại những người này. Ví dụ: cơ quan hành chính ra những quyết định sa thải nhân viên vì lý do không thực hiện tốt công việc nhưng ẩn sau đó là mục tiêu trả thù mang tính cá nhân hoặc vì những lợi ích thuần tuý chính trị¹¹. HĐNN Bỉ cũng đã huỷ một quyết định của một Hội đồng xã về việc sửa đổi những điều kiện tuyển dụng nhân

¹⁰ Xem M. Letourneur, J. Bauchet và J. Meric, Hội đồng Nhà nước và các Toà Hành chính, NXB Armand Colin, Paris 1970, tr.143

¹¹ Xem M. Lombard, Luật Hành chính, 4e edition, Dalloz, Paris 2001, tr. 432.

viên thư ký của xã, với lý do nêu ra trong quyết định là nhằm đạt tới sự vận hành tốt hơn của cơ quan hành chính, nhưng mục tiêu thực sự lại là nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho một ứng cử viên được lòng đa số thành viên trong Hội đồng xã¹².

Quan điểm thứ hai, hẹp hơn, cho rằng chỉ thuộc về khái niệm lạm quyền khi cơ quan hành chính sử dụng quyền hạn của mình nhằm đạt tới một mục tiêu hoàn toàn xa lạ với mục tiêu mà vì nó cơ quan này được trao quyền quản lý. Trong trường hợp này, mục tiêu mà quyết định hướng tới vẫn có thể là lợi ích chung, nhưng đó là lợi ích hoàn toàn khác với lợi ích chung mà cơ quan có thẩm quyền bảo vệ. HDNN Pháp đã huỷ bỏ một QĐHC của một tỉnh trưởng về việc đóng cửa một cơ sở sản xuất diêm - lý do nêu trong quyết định này là vì cơ sở không đảm bảo các điều kiện vệ sinh, an toàn lao động, nhưng lý do đích thực là nhằm "lách luật", trốn tránh nghĩa vụ phải trả một khoản tiền khai thác - do một đạo luật mới ban hành đề ra¹³.

Lạm quyền tuy là một căn cứ rất nổi bật nhưng trên thực tiễn lại ít khi được các thẩm phán hành chính sử dụng đến. Lý do là : đây là một lỗi rất nặng trong hành chính, và vì vậy việc xử lý nó đòi hỏi phải tuân theo thủ tục rất nặng nề: hồ sơ phải được ít nhất 3 thẩm phán hành chính xem xét rồi gửi lên HDNN và cơ quan tuyên xử là Hội đồng chung phải nhóm họp, tuyên xử trong thời gian dài hơn bình thường. Hơn nữa, tính chất tinh tế, phức tạp của loại vi phạm này cũng gây trở ngại: để kết luận là lạm quyền, quan toà phải kết luận được mục đích thực sự của QĐHC, nghĩa là ý đồ thực sự của tác giả QĐHC, mà vốn là ý đồ chủ quan nên việc chứng minh là hoàn toàn không dễ dàng!

Ở Việt Nam, trong các văn bản pháp luật về xét xử hành chính, căn cứ để đánh giá

tính hợp pháp của QĐHC chưa được nêu ra một cách cụ thể, ngoài quy định có tính nguyên tắc "Toà án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật" (Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung 2001 và Luật Tổ chức toà án nhân dân). Có thể hiểu rằng căn cứ bao trùm để đánh giá QĐHC là tính đúng luật của nó. Nhưng "đúng luật" bao gồm những khía cạnh nào: đúng nội dung, đúng trình tự và thể thức luật định cho văn bản? Và khi mà không có văn bản pháp luật điều chỉnh cụ thể về vụ việc, đúng luật có được hiểu là đúng những nguyên tắc pháp lý, tinh thần pháp luật? Cần có sự xác định cụ thể hơn trong văn bản pháp luật về vấn đề này, để làm căn cứ thống nhất và tạo điều kiện thuận lợi cho việc xét xử án hành chính. Liên quan đến vấn đề này, có một văn bản đã ít nhiều đề cập tới, đó là *Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật*. Theo Điều 3 Nghị định 135 những căn cứ để kết luận về tính hợp pháp của văn bản bao gồm: đúng căn cứ pháp lý, đúng thẩm quyền, nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật (trong đó có yếu tố: phù hợp với những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước CHXHCN Việt Nam), đúng thể thức và kỹ thuật trình bày, đúng thủ tục xây dựng, ban hành văn bản.

Tuy khá rõ ràng, cụ thể, nhưng tiếc thay Nghị định 135 chỉ áp dụng cho các văn bản quy phạm pháp luật, chứ không dành cho các QĐHC cá biệt - đối tượng xét xử của Toà Hành chính. Những căn cứ khác như sai lầm về thực tế, lạm quyền v.v. chưa được đi sâu. Trong tương lai, để hoạt động xét xử hành chính có hiệu quả hơn, không thể không tính đến việc quy định những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC trong văn bản pháp luật về xét xử hành chính. Để làm việc này, những kinh nghiệm của các quốc gia có nền tài phán hành chính lâu đời là nguồn tài liệu tham khảo thực sự hữu ích.

¹² Vụ án Exelmans, HDNN Bỉ, số 985, ngày 30/7/1951.

¹³ M. Lombard, sdd, tr.432.