

## ĐỐI TƯỢNG XÉT XỬ VỀ HÀNH CHÍNH CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

ThS. PHẠM HOÀNG YÊN

Học viện Hành chính Quốc gia

### 1. Quyết định hành chính thuộc đối tượng xét xử của Toà án Hành chính.

Ngày 28-10-1995, Quốc hội khóa IX, kì họp thứ 8 đã thông qua *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân*, trong đó trao cho tòa án nhân dân (TAND) chức năng xét xử các vụ án hành chính. Đây là một quyết định đúng đắn, kịp thời của Nhà nước ta trong tiến trình hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Tuy nhiên, thực tiễn 10 năm xét xử hành chính cho thấy, TAND các cấp chưa thực sự phát huy được vai trò của mình trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức trước sự xâm hại của các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) trái pháp luật. Từ ngày 01-7-1996 đến hết năm 1997 thụ lý 150 vụ và đưa ra xét xử 97 vụ, năm 1997 chỉ có 24/61 toà cấp tỉnh và 16 toà án cấp huyện tiến hành hoạt động xét xử hành chính, năm 1998 giải quyết được hơn 200 vụ, năm 1999 giải quyết được 319 vụ, năm 2000 giải quyết được 419 vụ, năm 2001 giải quyết được 531 vụ...

Như vậy, kết quả hoạt động xét xử về hành chính của TAND về số vụ, năm sau có cao hơn năm trước nhưng so với

tổng số vụ đã thụ lý thì chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu và sự mong đợi của nhân dân. Một nguyên nhân quan trọng của thực trạng này là pháp luật về xét xử hành chính còn chưa rõ ràng, chưa đồng bộ, nhất là các quy định về đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Để góp phần hạn chế sự xâm hại của QĐHC, HVHC trái pháp luật, cần xác định rõ một số yếu tố sau:

- Phạm vi QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Căn cứ vào *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* ngày 21-5-1996 đã được sửa đổi, bổ sung thì QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND là "quyết định bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính" (khoản 1, Điều 4). Như vậy, theo tinh thần của điều luật này thì *không phải mọi QĐHC đều thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND*. Một QĐHC chỉ trở thành đối tượng xét xử của TAND khi các dấu hiệu sau đây: QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND phải được thể hiện dưới hình thức văn bản; QĐHC thuộc đối tượng xét xử về



hành chính của TAND phải là quyết định do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành; QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND phải là quyết định QLNN cá biệt cụ thể; QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND phải là quyết định trái pháp luật bị khởi kiện.

- Mặc dù đã được hoàn thiện thêm một bước nhưng *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* ngày 25-12-1998 vẫn còn nhiều điểm bất cập xung quanh vấn đề “đối tượng xét xử” về hành chính của TAND. Khoản 1, Điều 4 *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* đã được sửa đổi, bổ sung quy định: “quyết định hành chính là quyết định của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước...”. Nếu căn cứ vào khoản 1, Điều 4 thì Tòa Hành chính chỉ xem xét tính hợp pháp của các QĐHC được ban hành bởi cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính. Điều này là không thống nhất với các quy định khác của *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính*, đồng thời sẽ tạo ra nhiều bất hợp lý trong hoạt động xét xử hành chính nói riêng và hoạt động QLNN nói chung.

Điều 12 *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* đã được sửa đổi, bổ sung khi quy định thẩm quyền xét xử về hành chính của TAND đã liệt kê tên các cơ quan nhà nước là chủ thể của QĐHC thuộc đối tượng xét xử của Tòa hành chính, bao gồm: bộ, cơ quan

ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện kiểm sát Nhân dân tối cao. Tiếp đến QĐHC của các cơ quan, tổ chức từ cấp tỉnh trở xuống cũng có thể trở thành đối tượng xét xử về hành chính của TAND, bao gồm: UBND từ cấp tỉnh trở xuống, TAND, VKSND từ cấp tỉnh trở xuống... Như vậy, đối chiếu Điều 12 (về thẩm quyền xét xử của Tòa Hành chính) với khoản 1, Điều 4 (về định nghĩa QĐHC) của *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* đã được sửa đổi, bổ sung, đã bộc lộ sự mâu thuẫn trong việc xác định phạm vi đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Theo quy định tại khoản 1, Điều 11 *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* thì Tòa Hành chính có thẩm quyền thụ lý khiếu kiện đối với các quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Căn cứ vào *Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính* thì quyết định xử phạt hành chính không chỉ do cơ quan hành chính nhà nước ban hành mà còn do cơ quan xét xử ban hành trong trường hợp gây rối trật tự phiên tòa.

Xảy ra tình trạng nói trên, là vì khi xây dựng định nghĩa “quyết định hành chính”, *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung* ngày 25-12-1998 đã sử dụng nguyên văn định nghĩa về QĐHC được nêu ra trong khoản 10, Điều 2 *Luật Khiếu nại, tố cáo*. Việc các văn bản quy phạm pháp luật thống nhất với nhau là cần thiết nhưng không phải vì thế mà sao chép một cách máy móc các thuật ngữ của luật cho pháp lệnh khi đối tượng, phạm vi điều chỉnh của chúng khác nhau. Để tránh những mâu thuẫn nội tại giữa các



điều trong *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính*, theo chúng tôi khái niệm QĐHC quy định tại điểm 1, Điều 4 *Pháp lệnh sửa đổi* nên được hiểu là: *quyết định bằng văn bản của cơ quan QLNN, của người có thẩm quyền trong cơ quan QLNN và của các cơ quan khác của Nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan đó do pháp luật quy định, được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính.*

Một vấn đề khác có liên quan đến việc xác định phạm vi QĐHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND cũng cần được quan tâm xem xét thêm, đó là phạm vi về loại việc mà Tòa Hành chính thụ lý giải quyết. Ở những quốc gia có nền hành chính phát triển thì phạm vi các lĩnh vực của QĐHC thuộc đối tượng xét xử của Tòa Hành chính hầu như không bị hạn chế, ví dụ như ở Cộng hòa Pháp, một nguyên tắc hiến định được tuyên bố: mọi quyết định của cơ quan hành chính đều có thể bị khiếu kiện. Tuy nhiên, ở nước ta qua nội dung của Điều 11 *Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* và *Pháp lệnh sửa đổi* thì Tòa Hành chính chỉ thụ lý những khiếu kiện đối với các QĐHC trên chín lĩnh vực. Thực tế cho thấy hoạt động quản lý hành chính có tính chất bao trùm và tác động đến mọi mặt đời sống xã hội, do vậy việc giới hạn lĩnh vực các QĐHC thuộc đối tượng xét xử của Tòa Hành chính là chưa hợp lý. Theo chúng tôi cần cho phép khởi kiện và giải quyết bằng con đường toà án các QĐHC trên mọi lĩnh vực khi quyết định

đó xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Nếu quá trình này diễn ra dần dần thì trước mắt cần mở rộng thêm một số lĩnh vực, như quyền sở hữu trí tuệ, xuất nhập khẩu, hải quan...v.v.

## 2. Hành vi hành chính thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND.

- Phạm vi HVHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Trước hết, cần khẳng định rằng không phải tất cả các HVHC đều thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Khoản 2, Điều 4 của *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* đã xác định: hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

Trên cơ sở đó, để xác định một HVHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND cần dựa trên những dấu hiệu sau: về chủ thể thực hiện HVHC là cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước; về hình thức thể hiện của HVHC là hành vi thực hiện hay không thực hiện công vụ trái pháp luật; về phạm vi của HVHC thuộc đối tượng xét xử của TAND, bao gồm: khiếu kiện HVHC trong việc áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình, vật kiến trúc kiên cố khác; khiếu kiện HVHC trong việc áp dụng hoặc thi hành biện pháp xử lý hành chính với một trong các hình thức: giáo dục tại xã, phường, thị



trần; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính; khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực quản lý đất đai; khiếu kiện HVHC trong việc cấp giấy phép, thu hồi giấy phép về xây dựng cơ bản, sản xuất - kinh doanh; khiếu kiện HVHC trong việc trưng dụng, trưng mua, tịch thu tài sản; khiếu kiện HVHC trong việc thu thuế, truy thu thuế; khiếu kiện HVHC trong việc thu phí, lệ phí.

- Tại *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* ngày 21-5-1996, chủ thể thực hiện HVHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND là *cán bộ, viên chức* nhà nước. Trong khi đó theo quy định của *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung* thì chủ thể thực hiện HVHC là *cán bộ, công chức* nhà nước. Xét dưới góc độ lý luận thuật ngữ *viên chức* rộng hơn thuật ngữ *công chức*, vì công chức chỉ bao hàm những người trong biên chế nhà nước và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Còn khái niệm *viên chức nhà nước* được hiểu là người giữ một chức vụ nhất định trong các cơ quan, tổ chức nhà nước và được hưởng lương đối với việc thực hiện một công việc nhất định trong lĩnh vực hoạt động công vụ nhà nước. Với cách hiểu như vậy thì viên chức nhà nước không chỉ bao gồm những người trong biên chế nhà nước, mà bao gồm cả những người làm việc theo chế độ hợp đồng. Và với quy định như vậy, *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung* đã thu hẹp phạm vi chủ thể thực hiện HVHC thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND. Vì bên cạnh cán bộ, công chức nhà nước, trong bộ máy nhà nước còn có các nhân viên nhà nước khác, tức là tất cả những người

làm việc trong bộ máy nhà nước không phân biệt họ là trong hay ngoài biên chế, hợp đồng, tạm tuyển v.v. Đối chiếu với *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung* thì hành vi của nhóm người này, khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan do thủ trưởng cơ quan giao cho mà xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân lại không thuộc thẩm quyền xét xử về hành chính của TAND.

Rõ ràng việc thu hẹp phạm vi chủ thể thực hiện HVHC của *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung* là không hợp lý, đã hạn chế quyền khởi kiện của công dân, tổ chức đối với các HVHC do những người không nằm trong biên chế nhà nước nhưng làm việc trong bộ máy nhà nước khi họ được sự phân công của thủ trưởng cơ quan, vì về bản chất hành vi của họ là HVHC. Bên cạnh đấy, HVHC ngoài chủ thể thực hiện là các nhân viên nhà nước nói chung còn có thể do các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cá nhân công dân thực hiện *khi được Nhà nước uỷ quyền*. Song loại hành vi của các chủ thể này cũng không thuộc đối tượng xét xử về hành chính của TAND.

Từ đó cho thấy, *cần thiết phải mở rộng quyền khởi kiện và phạm vi xét xử của Tòa hành chính đối với những HVHC, không phụ thuộc vào chủ thể thực hiện mà chỉ cần đó là HVHC, gây thiệt hại cho công dân, tổ chức thì đều có thể bị khởi kiện tại tòa án có thẩm quyền*. Có như vậy mới tạo ra một chế độ pháp lý đầy đủ cho việc bảo đảm quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân trong xu hướng dân chủ hoá mọi mặt của đời sống xã hội □