

TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH THEO QUAN NIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

*Ths. PHẠM HỒNG QUANG **

Tài phán hành chính được xem là một nội dung của hoạt động tài phán nói chung bên cạnh tài phán tư pháp. Thuật ngữ “tài phán” có gốc tiếng Latinh là “jurisdictio”; thuật ngữ này trong tiếng Anh là “jurisdiction”. Tài phán theo nghĩa chung nhất có nghĩa là phán quyền, tức là quyền xem xét tính đúng sai của một sự việc nào đó thuộc thẩm quyền của một chủ thể xác định. Xét dưới góc độ chủ thể thực hiện quyền này, tài phán theo cách hiểu phổ biến có thể là quyền lực của chính phủ (bên cạnh sử dụng quyền điều hành hành chính) trong việc phán xét tính đúng sai, tính hợp lý của các hoạt động hành chính diễn ra trên phạm vi lãnh thổ nhất định; cũng có thể là quyền đặc thù của cơ quan tư pháp (tòa án) trong việc xem xét, đánh giá và ra các phán quyết được thể hiện trong các bản án hay quyết định của tòa đối với vụ việc cụ thể và với các đối tượng xác định.⁽¹⁾

Với cách hiểu như trên, khái niệm tài phán không chỉ là hoạt động xét xử của tòa án mà còn bao hàm cả hoạt động giải quyết các tranh chấp thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính. Khái niệm tài phán rộng hơn khái niệm xét xử. Tuy nhiên, không nên cho rằng “tài phán tư pháp” có nghĩa là thẩm quyền phán xét một vụ việc của tòa án tư pháp còn “tài phán hành chính” chỉ là thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính.

Thuật ngữ “tài phán hành chính” được dùng trong tiếng Nhật là “Gyoseikoi no shiho shinsa” và theo Từ điển pháp lý Nhật - Anh có nghĩa là quyền pháp luật trao cho tòa án được tuyên bố về một hành vi hay quyết định hành chính nào đó có hiệu lực hay không, có bảo đảm tính hợp hiến hay không.⁽²⁾ Tòa án này có thể là tòa án tư pháp, cũng có thể là tòa án hành chính độc lập. Như vậy, tài phán hành chính hiểu theo nghĩa là quyền phán xét tính đúng sai của một quyết định hành chính hay hành vi hành chính nào đó không chỉ thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính mà còn thuộc thẩm quyền của tòa án.

Quan niệm về tài phán hành chính trên thế giới là quan niệm hết sức phong phú nhưng đôi khi chưa có sự đồng nhất. Sự không thống nhất trong quan niệm về tài phán hành chính xuất phát từ sự khác nhau của những hệ thống luật trên thế giới và cũng bởi sự khác nhau trong quan niệm này dẫn đến sự khác nhau giữa các quốc gia trong việc tìm kiếm mô hình để thực hiện quyền phán xét đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan công quyền khi bị khiếu kiện. Theo đó, việc nghiên cứu về tổ tụng hành chính, xây dựng luật tổ tụng hành chính có là một ngành luật

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

độc lập trong hệ thống pháp luật hay không, cũng có sự khác nhau giữa các quốc gia thuộc các hệ thống pháp luật khác nhau.

1. Quan niệm của các nước theo hệ thống luật chung (common law)

Hệ thống luật chung (common law), tiền thân là luật Anglo-Saxon - hệ thống luật được sinh ra ở Anh, kể từ năm 1066 sau khi nước Anh bị chinh phục bởi xứ Normans. Các nước theo hệ thống luật này bao gồm Anh, Mỹ, Canada, Úc, Na Uy, Ailen... Ngoài ra, còn có một số nước Đông Nam Á như Malaysia, Singapore⁽³⁾... như là kết quả của quá trình thuộc địa hoá. Hệ thống luật này phát triển trên cơ sở của án lệ, nghĩa là các bản án, quyết định đã được ban hành trước đó được xem như là chuẩn mực để các tòa án xem xét giải quyết các vụ việc tương tự. Trong hệ thống luật này không có sự phân biệt rạch ròi giữa luật công và luật tư, do đó, các tranh chấp hành chính cũng không được xác định rõ là các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực công hay không và cần phải phân biệt về tính chất và thẩm quyền giải quyết đối với các tranh chấp dân sự ở những điểm nào.

Các tranh chấp hành chính ở các nước này được giải quyết trước hết bởi các cơ quan đã ban hành ra quyết định hành chính bị khiếu nại hoặc bởi các cơ quan cấp trên của cơ quan đó. Trong trường hợp không thoả mãn với việc giải quyết khiếu nại này, người dân được quyền kiện ra tòa án. Tuy nhiên, các nước này không thành lập hệ thống tòa hành chính chuyên trách mà trao cho hệ thống tòa án thường (ordinary

judicial court) quyền xét xử các tranh chấp hành chính. Do vậy, thủ tục được áp dụng để giải quyết các vụ kiện hành chính tại các tòa án tư pháp giống như thủ tục tố tụng dân sự. Tòa án có thẩm quyền giải quyết các vụ kiện này thường là tòa án cấp phúc thẩm (Courts of Appeals).

Tài phán hành chính, theo quan niệm của các quốc gia này là việc giải quyết tất cả các tranh chấp hành chính phát sinh giữa công dân và công quyền thuộc thẩm quyền của rất nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau như: Hệ thống cơ quan tòa án tư pháp, cơ quan hành chính, các tổ chức trọng tài hành chính và cả các tổ chức luật sư tư cũng có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục hoà giải. Như thế, các quốc gia này quan niệm tài phán hành chính là hoạt động giải quyết các tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của tòa án tư pháp nhằm đảm bảo chức năng xét xử chung của một loại cơ quan tài phán. Như vậy, xét dưới góc độ tài phán, các quốc gia theo hệ thống luật chung này hợp thành nhóm “nhất hệ tài phán” tức là chỉ công nhận duy nhất hệ thống cơ quan xét xử là tòa án tư pháp để phân biệt với nhóm “lưỡng hệ tài phán”, tức là công nhận sự tồn tại độc lập của hai hệ thống cơ quan tài phán: Tài phán tư pháp và tài phán hành chính.

Tuy nhiên, trong xu hướng quốc tế hoá, mở rộng hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu pháp luật, các nước thuộc các hệ thống luật khác nhau cũng chịu nhiều ảnh hưởng của nhau và có những thay đổi nhất định. Nhận rõ những đặc thù của việc giải quyết

khieu kiện hành chính, các nước theo hệ thống luật chung này cũng bắt đầu thành lập những bộ phận chuyên trách trong toà án thường để giải quyết các vụ kiện hành chính trong các lĩnh vực đặc biệt quan trọng như lĩnh vực đất đai, thuế, bảo hiểm và trợ cấp xã hội...

2. Quan niệm của các nước theo hệ thống luật châu Âu lục địa (continental law hay civil law)

Hệ thống luật châu Âu lục địa (tiền thân là luật La Mã) xuất hiện ở lục địa châu Âu vào thế kỷ XIII. Các nước theo hệ thống luật này bao gồm Pháp, Đức, Thụy điển, Bỉ, Hà Lan... Ngoài ra, với kết quả của quá trình chinh phục và thuộc địa hoá trước đây, nhiều quốc gia không phải ở châu Âu cũng chịu ảnh hưởng của hệ thống luật này như toàn bộ các nước châu Mỹ La tinh, một phần lớn châu Phi, các nước Trung Cận Đông và Indonexia (thuộc Đông Nam Á, chịu nhiều ảnh hưởng của luật pháp Hà Lan).

Các nước theo hệ thống luật này có sự phân biệt rạch ròi giữa luật công và luật tư. Các tranh chấp pháp lý xảy ra cũng được phân định rõ ràng về tính chất cũng như thẩm quyền xem xét, giải quyết các tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội như tranh chấp dân sự, hình sự, kinh tế, hành chính... Tranh chấp hành chính được xem là tranh chấp trong lĩnh vực luật công phát sinh giữa các tổ chức, cá nhân với các cơ quan, tổ chức công quyền. Xuất phát từ đặc thù của các tranh chấp hành chính, bên cạnh

việc cho phép các cơ quan công quyền được “tự xem xét” các quyết định hay hành vi hành chính của mình khi bị khiếu nại, để đảm bảo tính độc lập khách quan trong việc giải quyết cũng như bảo đảm sự thống nhất giữa hai nội dung hành chính quản lý và hành chính tài phán tập trung trong tay chính phủ, các quốc gia này đã thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính độc lập (toà án hành chính) bên cạnh hệ thống toà án tư pháp để chuyên thực hiện chức năng xét xử các khiếu kiện hành chính. Hình thức này được gọi là hình thức “lưỡng hệ tài phán”, đối lập với hình thức “nhất hệ tài phán”.

Các quốc gia thừa nhận hình thức “lưỡng hệ tài phán” xuất phát từ những điều kiện và thực tiễn khác nhau của mình, trong quá trình xây dựng, tổ chức mô hình xét xử khiếu kiện hành chính đã có sự khác biệt nhất định. Chẳng hạn, một số nước đã thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính hoàn chỉnh (toà án hành chính) chuyên thực hiện chức năng xét xử hành chính như: Đức, Thụy Điển, Hà Lan, Indonexia... Một số nước thành lập hệ thống toà án hành chính độc lập nhưng xuất phát từ quan điểm tài phán hành chính gắn liền với hoạt động quản lý hành chính, do đó ở cấp trung ương thành lập ra hội đồng nhà nước có thêm chức năng tư vấn pháp lý cho chính phủ như: Pháp, Bỉ, Italia, Ai Cập... Thái Lan là một quốc gia ngoại lệ chưa từng bị thuộc địa hoá bởi châu Âu nhưng sự phát triển của hệ thống pháp lý chịu nhiều ảnh hưởng của Pháp, vì

thể cho đến nay vẫn đang còn tranh luận có nên phát triển hội đồng nhà nước ở Thái Lan theo hướng trở thành hội đồng nhà nước (Conseil d'Etat) như ở Pháp, tức là vừa với tư cách là tòa án hành chính tối cao vừa là cơ quan có chức năng tư vấn cho chính phủ hành pháp hay không.

Như vậy, tài phán hành chính, theo quan niệm của các quốc gia theo hệ thống luật châu Âu lục địa là hoạt động xét xử các tranh chấp hành chính giữa công dân và tổ chức của họ với các tổ chức, cá nhân công quyền và hoạt động tư vấn pháp luật cho chính phủ. Thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính được trao cho hệ thống cơ quan tài phán hành chính độc lập trong nền hành chính quốc gia (hệ thống tòa án hành chính) bên cạnh thẩm quyền “tự xem xét” giải quyết theo thủ tục khiếu nại của cơ quan hành chính.

3. Quan niệm của các nước theo hệ thống luật XHCN trước đây

So sánh với sự phát triển của hệ thống luật chung và luật lục địa, hệ thống luật XHCN được hình thành muộn hơn, được đánh dấu kể từ thành công của Cách mạng Tháng Mười Nga và sự ra đời của Nhà nước Xô Viết năm 1917. Các nước thuộc hệ thống luật này bao gồm Liên Xô và các nước XHCN trước đây.

Với quan niệm, nhà nước XHCN là nhà nước của đại diện tất cả các tầng lớp nhân dân lao động, các quyền và lợi ích chính đáng của họ đều được nhà nước tôn trọng và bảo vệ, do đó khó có thể tồn tại các tranh chấp giữa nhà nước với công dân.

Trong hệ thống pháp luật, không có sự phân chia giữa luật công và luật tư. Khái niệm tài phán hành chính theo nghĩa hiện đại chưa được sử dụng. Các thuật ngữ như “kiện nhà nước”, “kiện cơ quan, tổ chức công quyền”, “tòa án hành chính”, “xung đột” giữa tổ chức cá nhân công quyền với tổ chức cá nhân công dân rất xa lạ thay vào đó là các thuật ngữ như “quyền khiếu nại, tố cáo của công dân”, “quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân” đối với các quyết định hay hành vi hành chính của cơ quan nhà nước được sử dụng để phản ánh cơ chế cơ quan hành chính tự xem xét để giải quyết khiếu nại của người dân.

Từ những năm 50 trở đi, một số nước XHCN đã nhận thấy sự cần thiết phải tiến hành cải cách để thực hiện quá trình dân chủ XHCN nên đã thành lập các tòa án hành chính và ban hành luật về thủ tục giải quyết kiện tụng hành chính như ở Hungary (1957), Bungary (1970), Rumani (1967), Ba lan (1980). Ở Liên Xô, sau việc ban hành Hiến pháp năm 1977 và với các cuộc cải tổ mạnh mẽ kể từ năm 1986, Luật số 26 ban hành ngày 30/06/1987 đã cho phép người dân được kiện ra tòa các quyết định và hành vi hành chính của cơ quan công quyền mà họ cho là bất hợp pháp.

Sau khi các nhà nước XHCN ở Đông Âu sụp đổ, cùng với các cuộc cải cách mạnh mẽ diễn ra ở các nước này vào cuối những năm 1980 và quá trình hội nhập quốc tế, các nước thuộc hệ thống luật XHCN trước đây đã phát triển hệ thống pháp luật của mình theo những chiều

hướng khác nhau. Cần nhấn mạnh rằng các nước thuộc hệ thống luật XHCN trước đây phần lớn đều có nguồn gốc từ hệ thống luật châu Âu lục địa, do đó sau khi tan rã, các nước này đều phát triển truyền thống pháp luật châu Âu lục địa, công nhận sự tồn tại của hai hệ thống tài phán: Tài phán hành chính và tài phán tư pháp và quan niệm về tài phán hành chính giống như các nước thuộc hệ thống luật châu Âu lục địa.

4. Quan niệm của Nhật Bản, Trung Quốc và các nước theo giải pháp trung gian

Hệ thống luật pháp của Trung Quốc giai đoạn đầu, kể từ khi Nhà nước cộng hòa dân chủ nhân dân Trung Hoa được thành lập ngày 01/10/1949, chịu nhiều ảnh hưởng của hệ thống luật Liên Xô cũ. Tuy nhiên, kể từ năm 1960 sau một loạt những cải cách lớn, Trung Quốc chính thức quyết định theo đuổi con đường riêng tiến lên CNXH khác với Liên Xô trước đây. Hiến pháp năm 1978 được ban hành đánh dấu sự phát triển của quá trình lập pháp ở Trung Quốc, rất nhiều văn bản luật mới được ban hành sau đó liên quan đến bầu cử, tổ chức của tòa án, chính quyền địa phương, đầu tư, môi trường, chống tội phạm... đã ít nhiều chịu ảnh hưởng của lý luận lập pháp phương Tây. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực tài phán hành chính, sự ảnh hưởng không thể hiện rõ nét, các tranh chấp hành chính vẫn chủ yếu được giải quyết bằng con đường hành chính, tức là được giải quyết bởi cơ quan hành chính có thẩm quyền. Sự ra đời của Luật kiện tụng hành chính vào tháng 10/1990 đánh dấu một bước ngoặt

trong sự phát triển của hệ thống kiện tụng hành chính ở Trung Quốc,⁽⁴⁾ trong đó cho phép người dân được quyền khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án nhân dân có thẩm quyền để kiểm tra tính hợp pháp của các quyết định, hành vi hành chính của các tổ chức, cơ quan công quyền. Trung Quốc thuộc nhóm các nước chọn giải pháp trung gian, không theo hình thức “nhất hệ tài phán” cũng như “lưỡng hệ tài phán”, bởi vì Trung Quốc không chọn mô hình tòa án hành chính độc lập bên cạnh hệ thống tòa án thường mà thành lập những tòa chuyên trách xét xử các tranh chấp hành chính bên cạnh các tòa dân sự, hình sự, lao động, kinh tế nằm trong cơ cấu tòa án nhân dân. Các nước chọn giải pháp trung gian này còn có Congo, Madagxca, Senegan... có thể coi Việt Nam cũng lựa chọn giải pháp trung gian này trong việc xây dựng mô hình tòa hành chính nằm trong hệ thống TAND chuyên thực hiện chức năng xét xử các khiếu kiện hành chính.

Hệ thống luật pháp của Nhật Bản, do yếu tố lịch sử để lại, là sự pha trộn của hai hệ thống luật châu Âu lục địa (chịu ảnh hưởng của Đức và Pháp trước Chiến tranh thế giới lần thứ I) và hệ thống luật chung (chịu ảnh hưởng của Mỹ từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ II). Theo Hiến pháp Vua Minh Trị năm 1889, tòa án hành chính độc lập được thành lập ở Tokyo chuyên giải quyết các vụ kiện hành chính bên cạnh hệ thống tòa án tư pháp. Sau thất bại trong Đại chiến thế giới lần thứ II, Hiến pháp năm 1947 của Nhật Bản đã thay đổi hệ

thông tài phán của Nhật từ hệ thống luật châu Âu lục địa (đặc trưng bởi sự tồn tại của tòa án hành chính độc lập) sang hệ thống luật Anh - Mỹ, trong đó các vụ kiện hành chính được giải quyết ở tòa án thường. Như vậy, tài phán hành chính ở Nhật Bản không phải là lĩnh vực pháp lý mới mẻ, bởi vì đã trải qua hơn 110 năm kinh nghiệm kể từ khi tòa án hành chính đầu tiên được thành lập ở Tokyo. Tuy nhiên, thuật ngữ “tài phán hành chính” trong tiếng Nhật chưa được phát triển trở thành một khái niệm pháp lý và vẫn còn có những tranh cãi nhất định xuất phát từ đặc điểm hỗn hợp của hai hệ thống tài phán cùng tồn tại ở quốc gia này. Giống với các nước thuộc hệ thống luật Anh - Mỹ, Nhật Bản công nhận tranh chấp hành chính là một dạng tranh chấp pháp lý được giải quyết tại tòa án thường và thủ tục tố tụng dân sự được áp dụng để giải quyết. Nhưng điểm khác là Nhật Bản xác định rõ ràng đây là một dạng tranh chấp đặc biệt phát sinh giữa công quyền và công dân nên có các quy định rất rõ về đối tượng, thẩm quyền, một số trình tự áp dụng giải quyết được quy định trong một văn bản luật có giá trị pháp lý cao đó là Luật kiện tụng hành chính (ban hành ngày 16/05/1962). Như vậy, tòa án tư pháp sẽ vừa phải dựa vào luật tố tụng dân sự (về mặt thủ tục) và luật kiện tụng hành chính (cả về thủ tục và nội dung) để giải quyết các tranh chấp hành chính phát sinh tại tòa. Vì vậy, quan niệm về tài phán hành chính ở Nhật Bản hiện nay cũng giống với các nước thuộc hệ

thống luật chung tức là việc xét xử hành chính sẽ do tòa án thường giải quyết để đảm bảo chức năng xét xử chung của một loại cơ quan tài phán nhưng lại áp dụng một thủ tục đặc biệt để giải quyết theo Luật kiện tụng hành chính (luật này giống với Luật kiện tụng hành chính trong giai đoạn Vua Minh Trị khi tòa án hành chính được thành lập). Điều này được đánh giá là sự thất bại của quá trình Mỹ hoá luật hành chính ở Nhật Bản xem xét ở lĩnh vực tố tụng.⁽⁵⁾ Hàn Quốc là quốc gia chịu nhiều ảnh hưởng của Nhật Bản và Mỹ, trong hệ thống pháp luật nói chung và quan niệm về tài phán hành chính nói riêng cũng mang những đặc trưng giống Nhật Bản, các tranh chấp hành chính bên cạnh việc được giải quyết bởi hệ thống cơ quan hành chính theo luật khiếu nại hành chính còn được giải quyết bởi hệ thống tòa án tư pháp theo luật tố tụng dân sự và luật kiện tụng hành chính./.

(1).Xem: Bryan A.Garner, Từ điển Luật Black của Mỹ (Black'Law Dictionary), 85 (1999).

(2).Xem: Samuel Jarman, Từ điển pháp lí Nhật - Anh (English - Japanese Legal Dictionary), 284 (1995). Thuật ngữ “tài phán hành chính” trong tiếng Nhật là “Gyoseikoi no shiho shinsa “ và được dịch sang tiếng Anh là “Administrative review of administrative discretion”.

(3).Xem: Rene David và John. E.CBrierley, “Các hệ thống pháp luật cơ bản trên thế giới” (Major legal systems in the World today), 307- 311 (1995).

(4).Xem: Yong Zhang, “Kiện tụng hành chính ở Trung Quốc” (so sánh hệ thống tài phán ở các nước Đông và Nam Á) (Administrative litigation systems in China), 45 (1997).

(5).Xem: Shuichi Sugai và Itsuo Sonobe, “Luật hành chính Nhật Bản” (Nihon Gyoseiho), 58 (1999).