

TỔ CHỨC TOÀ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA CỘNG HOÀ PHÁP VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CÓ THỂ ÁP DỤNG CHO TOÀ HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

*Thái Vinh Thắng**

Nước cộng hoà Pháp là một trong những quốc gia có hệ thống toà án hành chính từ lâu đời và hoạt động có hiệu quả cao là công cụ đặc lực giải quyết các khiếu kiện của công dân đối với cơ quan hành chính và công chức nhà nước bảo vệ các quyền công dân và quyền con người. Với lịch sử hơn 200 năm tổ chức và hoạt động của Conseil d'Etat (Tham chính viện) – Toà án hành chính tối cao của Pháp không những là cơ quan tham mưu cho chính phủ, không những là công cụ đặc lực bảo vệ hiến pháp mà còn tạo ra một hệ thống án lệ, góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước cộng hoà Pháp. Bài viết sau đây của tác giả đề cập đến hệ thống tổ chức và thẩm quyền của toà án hành chính ở Pháp nhằm rút ra một số kinh nghiệm góp phần hoàn thiện thiết chế toà án hành chính còn non trẻ và thiếu kinh nghiệm ở Việt Nam.

I. HỆ THỐNG TỔ CHỨC TOÀ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA CỘNG HOÀ PHÁP

Hệ thống Toà án hành chính ở Pháp bao gồm hai loại là Toà án hành chính có thẩm quyền chung và Toà án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt. Toà án hành chính thẩm quyền chung giải quyết hầu hết các vụ việc hành chính và được tổ chức làm ba cấp toà án là Toà án hành chính sơ thẩm, Toà án hành chính phúc thẩm và Toà án hành chính tối cao (Tham chính viện), còn toà án hành chính chuyên biệt là những toà án có thẩm quyền đặc thù trong những lĩnh vực nhất định và ngoại trừ Toà kiểm toán, các toà chuyên biệt chỉ có một cấp duy nhất đặt ở

trung ương và được xếp vào loại toà án hành chính vì đều chịu sự kiểm soát của Tham chính viện.

1. Toà án hành chính thẩm quyền chung

* Toà hành chính sơ thẩm (Tribunal Administratif)

Toà án hành chính sơ thẩm là toà án có thẩm quyền chung trong lĩnh vực hành chính, xét xử sơ thẩm mọi vụ việc hành chính, trừ một số trường hợp ngoại lệ vụ việc được giao cho toà án khác theo quy định của pháp luật. Các toà án hành chính sơ thẩm được thành lập từ năm 1953¹ thay thế cho các “Hội đồng tỉnh trưởng” vốn là một dạng toà án được thành lập vào năm 1800 trong mỗi tỉnh với năng lực rất hạn chế. Tuy nhiên, nếu Hội đồng tỉnh trưởng có ở tất cả các tỉnh thì Toà án hành chính sơ thẩm không được thành lập ở tất cả các tỉnh mà trung bình khoảng ba tỉnh mới có một toà án hành chính. Nước Pháp chia thành 22 vùng (Region) và 96 tỉnh² (Department) nhưng đến thời điểm 2006 chỉ có 33 Toà án hành chính sơ thẩm. Như vậy, trung bình khoảng 3 tỉnh mới có một toà án hành chính sơ thẩm.

Thẩm quyền của Toà án hành chính được xác định theo nguyên tắc lãnh thổ nghĩa là Toà hành chính có thẩm quyền xét xử là toà án nơi có trụ sở của cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính bị khiếu kiện, hoặc hợp đồng hành chính có tranh chấp.

¹ Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp, Martine Lambard & Gilles Dumont, Nxb. Tư pháp 2007, tr.571.

² Xem: Dictionnaire Encyclopedique de la langue Francaise, Nouvelle Edition, Paris 2004, p. 526.

*Toà hành chính phúc thẩm (*Tribunal Administratif d Appel*).

Toà hành chính phúc thẩm được thành lập ở các thành phố lớn như Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon và một số thành phố là trung tâm của một số khu vực lãnh thổ như Nancy, Nantes, Douai, Versailles. Theo nguyên tắc trên, hiện nay nước Pháp có 8 toà hành chính phúc thẩm.

**Tham chính viện (Conseil d'Etat)*

Tham chính viện là toà án hành chính tối cao của Pháp, đồng thời Tham chính viện còn là cơ quan tham mưu cho Chính phủ Pháp.

Tham chính viện được chính thức thành lập theo Hiến pháp 1799. Nhưng lịch sử của chế định này còn lâu đời hơn bởi tiền thân của tham chính viện là Hội đồng nhà vua trong chế độ phong kiến. Cho đến ngày nay, Tham chính viện vẫn còn giữ đặc điểm cơ bản của chế định này là cơ quan cố vấn cho Chính phủ tương tự như vai trò của Hội đồng nhà vua thời kỳ quân chủ chuyên chế. Hiến pháp năm 1799 đã xác định chức năng, nhiệm vụ của Tham chính viện tại Điều 52: "Tham chính viện có nhiệm vụ soạn thảo các dự án luật và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước và giải quyết mọi khó khăn, vướng mắc nảy sinh trong lĩnh vực hành chính". Nghị định ngày 11/6/1806 về thành lập Ban tài phán và Nghị định ngày 22/7/1806 ban hành thủ tục riêng áp dụng đối với hoạt động xét xử đã khẳng định vai trò tài phán hành chính của Tham chính viện.

Tham chính viện ngày nay có khoảng 300 thành viên nhưng chỉ 2/3 trong số đó là hoạt động thường xuyên tại tham chính viện, số còn lại thường nắm giữ những chức vụ quan trọng trong bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương. Đa số các thành viên của tham chính viện được lựa chọn từ những người đã tốt nghiệp Học viện hành chính quốc gia. Thành viên Tham chính viện chia làm ba loại: thẩm phán tập sự, thẩm phán tham vấn và thẩm phán cao cấp. Tham chính viện được chia thành 6 ban, 5 ban có chức năng hành chính (nội vụ, tài chính, công chính, xã hội, nghiên cứu) và 1 ban có chức

năng tài phán. Ban tài phán chia làm 10 tiểu ban. Tùy theo tầm quan trọng và tính chất của vụ việc cần giải quyết, hội đồng xét xử của Tham chính viện có 4 dạng sau đây:

- Đối với vụ việc đơn giản Hội đồng xét xử chỉ có 3 thẩm phán;

- Đối với những vụ việc tương đối phức tạp và khó giải quyết Hội đồng xét xử được thành lập từ nhiều tiểu ban, gồm 9 thành viên, trong đó tiểu ban đã thụ lý vụ việc và tiến hành thẩm cứu sẽ phối hợp với một tiểu ban khác để xét xử;

- Đối với những vụ việc phức tạp và khó giải quyết về mặt pháp luật hoặc có ý nghĩa quan trọng Hội đồng xét xử sẽ có 17 thành viên bao gồm Chủ tịch Ban tài phán, 3 Phó chủ tịch Ban tài phán, 10 Chủ tịch tiểu ban, báo cáo viên và 2 thẩm phán cao cấp;

- Đối với vụ việc đặc biệt phức tạp và nhạy cảm về chính trị thì phải do Hội đồng thẩm phán Tham chính viện xét xử. Đây là Hội đồng cao nhất, gồm Chủ tịch của tất cả các Ban hành chính và Ban tài phán, 3 Phó chủ tịch Ban tài phán, Chủ tịch tiểu ban thẩm cứu và báo cáo viên, dưới sự chủ tọa của Phó chủ tịch Tham chính viện (tất cả có 12 thành viên)³.

Các vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của tham chính viện chủ yếu bao gồm:

- Khiếu kiện đối với Nghị định và Pháp lệnh của Chính phủ;

- Khiếu kiện đối với các quyết định là văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ trưởng cũng như quyết định là văn bản áp dụng pháp luật;

- Khiếu kiện đối với những văn bản hành chính có phạm vi áp dụng vượt ra ngoài quản hạt của một toà án hành chính sơ thẩm;

- Khiếu kiện đối với những quyết định hành chính của cơ quan đại diện của Pháp ở nước ngoài;

- Khiếu kiện đối với những quyết định của Bộ trưởng trong lĩnh vực kiểm soát tập trung kinh tế;

³ Xem: Pháp luật hành chính của cộng hoà Pháp, Martine Lombard và Gilles Dumont, Nxb. Dalloz, Bản dịch của Nhà pháp luật Việt- Pháp, 2007, tr.578

- Khiếu kiện về sự xâm hại của các quyết định xử phạt của cơ quan hành chính độc lập ban hành;

- Khiếu kiện về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản hành chính;

- Tranh chấp liên quan đến tình trạng cá nhân của công chức được bổ nhiệm theo quyết định của Tổng thống;

- Khiếu kiện về bầu cử đại biểu Hội đồng vùng, đại biểu Hội đồng đảo Corse và thành viên Nghị viện châu Âu.

Tham chính viện là cơ quan duy nhất có quyền giải quyết kháng nghị giám đốc thẩm đối với các quyết định xét xử chung thẩm của mọi toà án hành chính. Khác với Toà phá án trong toà án tư pháp Tham chính viện sau khi huỷ án hành chính có thể trực tiếp xét xử lại về mặt nội dung vụ việc nếu thấy "có lợi cho công tác quản lý xét xử". Ngoài ra Tham chính viện có thẩm quyền đưa ra ý kiến hướng dẫn giải quyết vụ việc theo yêu cầu của các toà án hành chính sơ thẩm hoặc toà án hành chính phúc thẩm.

2. Các toà án hành chính thẩm quyền chuyên biệt

Nước cộng hoà Pháp có các toà án hành chính chuyên biệt sau đây:

- Toà kiểm toán (Tribunal de Comptes) thành lập năm 1807;

- Toà kỷ luật, ngân sách và tài chính thành lập năm 1948;

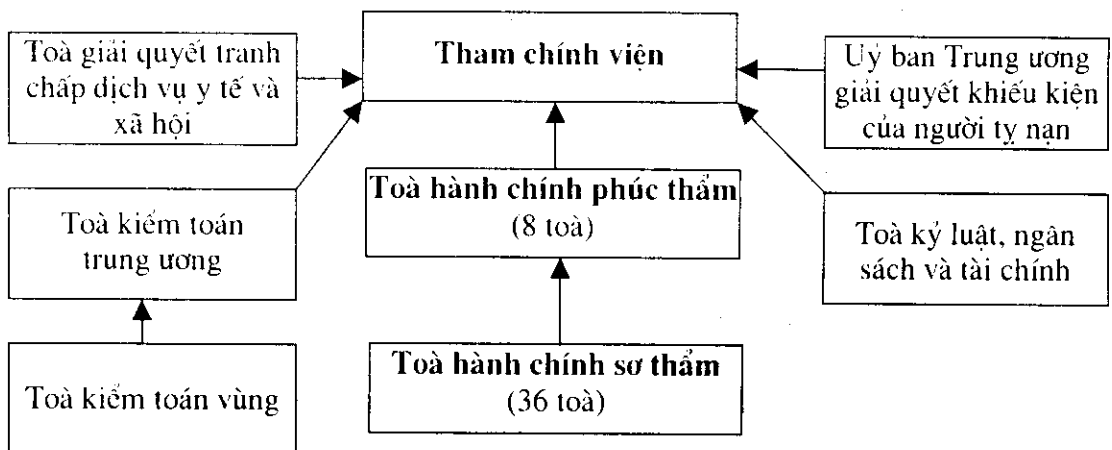
- Uỷ ban quốc gia về giải quyết tranh chấp về dịch vụ y tế và xã hội thành lập năm 1990;

- Uỷ ban trung ương về giải quyết khiếu kiện của người tỵ nạn thành lập năm 1988.

Sở dĩ các toà án hành chính này gọi là các toà án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt là vì mỗi toà án thuộc loại này chỉ có một phạm vi thẩm quyền nhất định, mang tính chất đặc thù của vụ việc. Một số thiết chế nói trên được tổ chức theo hai cấp xét xử. Ví dụ, Toà kiểm toán trung ương có quyền xử phúc thẩm quyết định của các Toà kiểm toán vùng. Tất cả các thiết chế này đều chịu sự kiểm tra của Tham chính viện thông qua cơ chế kháng cáo, kháng nghị phúc thẩm hoặc giám đốc thẩm, chính vì vậy mà các toà án này được xếp vào ngạch hành chính.

Các quy tắc tố tụng áp dụng cho các toà án hành chính thẩm quyền chung cũng được áp dụng cho toà án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt trừ trường hợp văn bản thành lập toà án hành chính chuyên biệt có quy định khác. Nguyên tắc tranh tụng với sự đòi hỏi các bên phải được thông báo về các tài liệu, lý lẽ và yêu cầu của bên kia được áp dụng cho tất cả các toà án chuyên biệt cũng như các toà án có thẩm quyền chung.

Sơ đồ toà án hành chính ở Pháp:



II. CƠ CHẾ PHÂN CHIA THẨM QUYỀN GIỮA HAI NGÁCH TOÀ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ TOÀ ÁN TƯ PHÁP Ở CỘNG HOÀ PHÁP TRONG VIỆC XÉT XỬ CÁC VỤ VIỆC HÀNH CHÍNH

1. Thẩm quyền của Toà án hành chính

Ở nước cộng hoà Pháp, nguyên tắc chung phân định thẩm quyền giữa hai ngạch toà án là Toà án hành chính có thẩm quyền chung đối với các quyết định hành chính, còn Toà án tư pháp chỉ có thẩm quyền trong một vài trường hợp ngoại lệ. Theo quan niệm phổ biến Toà án hành chính là cơ quan có thẩm quyền huỷ hoặc sửa đổi các quyết định được ban hành bởi các cơ quan hành pháp, công chức cơ quan hành pháp, chính quyền địa phương và các cơ quan chính quyền địa phương, các tổ chức công đặt dưới sự chỉ đạo hoặc quản lý của cơ quan hành pháp, trong khuôn khổ thực hiện các chức năng quyền lực nhà nước của họ. Tại Quyết định ngày 23/01/1987 Hội đồng bảo hiến (Conseil Constitutionnel) đã giải thích về sự phân quyền giữa hai ngạch toà án như sau:

- Về các chủ thể là đối tượng xét xử của Toà án hành chính bao gồm: các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, công chức của cơ quan hành pháp, chính quyền địa phương, các tổ chức công đặt dưới sự chỉ đạo hoặc quản lý của cơ quan hành pháp;

- Chỉ những quyết định được ban hành trong khuôn khổ thực hiện các chức năng quyền lực nhà nước mới thuộc thẩm quyền của tài phán hành chính;

- Chỉ những yêu cầu đòi huỷ bỏ hoặc sửa các quyết định của cơ quan hành chính mới đương nhiên thuộc thẩm quyền của toà án hành chính, chứ không phải toàn bộ các yêu cầu bồi thường thiệt hại do lỗi của cơ quan hành chính gây ra;

- Ngay cả đối với yêu cầu huỷ hoặc sửa quyết định hành chính cũng phải loại trừ những lĩnh vực mà về bản chất thuộc thẩm quyền của Toà án tư pháp;

- Theo quyết định của Hội đồng bảo hiến lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Toà án hành chính không bị giới hạn một cách cứng nhắc mà trong quá trình thực hiện nguyên tắc này khi việc áp dụng một đạo luật hoặc văn bản dưới luật chuyên ngành gây ra những tranh chấp khác nhau giữa Toà án hành chính và Tư pháp, thì cơ quan lập pháp có thể thống nhất quy định những tranh chấp đó là thuộc thẩm quyền toà án có liên quan nhiều nhất, nhằm mục đích đảm bảo sự hoạt động có hiệu quả của hệ thống toà án.

Trong việc phân định thẩm quyền của Toà án hành chính và Toà án tư pháp, các quy định của Hiến pháp và các luật ở Pháp nói chung chỉ mang tính nguyên tắc, vì vậy, án lệ của Tham chính viện và của Toà án xung đột thẩm quyền có vai trò vô cùng quan trọng trong việc cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp và luật:

- Án lệ phân biệt pháp nhân, chủ thể luật công (Personne morale publique) và pháp nhân, chủ thể của luật tư (Personne morale privé). Pháp nhân công pháp thuộc thẩm quyền xét xử của Toà án hành chính, pháp nhân tư pháp thuộc thẩm quyền xét xử của Toà án tư pháp.

- Án lệ phân biệt giữa dịch vụ công mang tính hành chính và dịch vụ công mang tính công nghiệp và thương mại. Trong Bản án Societe commercial de L'Ouest africain ngày 22/1/1921, còn gọi là bản án "Ferry Eloka", tóm tắt vụ việc như sau: Chính phủ thuộc địa bờ biển Ngà khai thác chiếc phà Eloka trên tuyến đường biển nối đất liền với một hòn đảo; chiếc phà đột nhiên bị đắm, làm chìm toàn bộ số ô tô mà nó đang vận chuyển. Toà án xung đột thẩm quyền phải xem xét để xác định toà án nào có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đã phát sinh. Toà án xung đột thẩm quyền xét thấy rằng Chính phủ thuộc địa bờ biển Ngà đã khai thác một đơn vị vận tải trong những điều kiện tương tự như một doanh nghiệp thông thường nên đã quyết định trao vụ việc cho toà án tư pháp giải quyết, bởi vì đây là một đơn vị có tính chất công nghiệp và thương

mại và hoạt động của nó phải chịu sự điều chỉnh của luật tư¹.

- Ấn lệ phân biệt hợp đồng hành chính thuộc thẩm quyền xét xử của toà án hành chính và hợp đồng dân sự thuộc thẩm quyền của toà án tư pháp. Theo quan điểm phổ biến của các luật gia Pháp hợp đồng hành chính khác hợp đồng dân sự ở một số đặc điểm sau: một trong các bên của hợp đồng hành chính phải là pháp nhân công pháp (trừ trường hợp đặc biệt hợp đồng ký kết giữa các pháp nhân tư nhưng một trong các bên hợp đồng được một pháp nhân công uỷ quyền) trong khi các bên trong một hợp đồng dân sự đều là tư nhân; hợp đồng hành chính vì lợi ích công, còn hợp đồng dân sự vì lợi ích tư².

- Theo Quyết định của Hội đồng bảo hiến ngày 23/1/1987 thì "việc thực hiện các chức năng quyền lực nhà nước" như một điểm đặc trưng của quyết định hành chính thuộc thẩm quyền xét xử của Toà án Hành chính.

Tuy nhiên, quyết định trên đây của Hội đồng bảo hiến cũng không thể chấm dứt được cuộc tranh luận bắt đầu từ đầu thế kỷ XX giữa "trường phái quyền lực nhà nước" mà đại diện là Leon Duguitt và "trường phái dịch vụ công" mà đại diện là Maurice Hariou³.

- Một vấn đề mà thực tiễn cũng đặt ra là liệu Toà án hành chính có xem xét một số văn bản của cơ quan lập pháp ban hành, trong trường hợp các văn bản đó được coi là những hành vi quản lý dưới góc độ nội dung. Thực tiễn ở Pháp cho thấy Tham chính viện đã từng cho rằng họ có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các quy định về quy chế

nhân sự trong nội quy làm việc của Hạ viện (Bản án Escriva của Tham chính viện ngày 19/1/1996) hoặc xét xử các tranh chấp phát sinh từ những hợp đồng do Thượng viện hoặc Hạ viện ký kết (Tham chính viện, Bản án Président de L'Assemblée National, ngày 5/3/1999)

- Toà án hành chính cũng có thẩm quyền xem xét các vụ kiện chống lại các biện pháp xử lý kỷ luật đối với thẩm phán tư pháp với lý do là trong trường hợp này vụ kiện liên quan đến tổ chức chứ không liên quan đến hoạt động của cơ quan tư pháp (Bản án Prefet de Guyanne của Toà xung đột thẩm quyền ngày 27/11/1952).

2. Thẩm quyền của Toà án tư pháp trong lĩnh vực hành chính

a. Khi có sự xâm hại đến quyền tự do cá nhân

Điều 136 Bộ luật Tố tụng Hình sự Pháp quy định: "trong mọi trường hợp xâm hại đến quyền tự do cá nhân thì Toà án hành chính không được xét xử tranh chấp; chỉ có Toà án tư pháp mới có thẩm quyền xét xử những tranh chấp loại này". Trên thực tế Toà án tư pháp ở Pháp đã giải quyết khá nhiều vụ việc nhằm bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Ví dụ, Toà án sơ thẩm thẩm quyền rộng (Tribunal de Grande Instance) Paris xét xử theo thủ tục rút gọn đơn khiếu kiện về quyết định hành chính buộc người nước ngoài làm việc trên tàu biển không được rời khỏi tàu khi nhập cảng đã ra quyết định buộc phải cho người nước ngoài được tự do đi lại, và chính nhờ quyết định này cho nên đơn xin tỵ nạn của người đó đã được cơ quan hành chính xem xét, giải quyết. Một ví dụ khác về Bản án ngày 19/11/2001 của Toà sơ thẩm, thẩm quyền rộng (TGI) Paris xem xét khiếu kiện của công dân về hành vi giữ hộ chiếu của cơ quan hành chính quá thời gian cần thiết đã phán xét rằng: "cơ quan hành chính trong khuôn khổ thực hiện thẩm quyền đảm bảo an ninh, trật tự ở biên giới, có quyền giữ hộ chiếu nhưng chỉ được giữ hộ chiếu trong thời gian đủ để kiểm tra căn cước và quốc tịch của người mang hộ chiếu, trong trường hợp thời gian giữ hộ chiếu dài quá

¹ Sách đã dẫn tr. 453

² Xem: Jean, Michel de Forges, Luật Hành chính, Nxb. KHXH, 1995, tr. 52, 53, 54

³ Một số công trình nghiên cứu trong lĩnh vực này đã được công bố như "Dịch vụ công và quyền lực công của René Chapus (1968); "Dịch vụ công và quyền lực công: một vài suy nghĩ về một nghiên cứu mới công bố" của Paul Amsleek (1968); "Chủ nghĩa lý luận và chủ nghĩa kinh nghiệm trong pháp luật hành chính Pháp" của E. Fortsakis (1987).

mức cần thiết thì hành vi giữ hộ chiếu không còn được coi là hành vi gắn với việc thực hiện quyền hạn của cơ quan hành chính nữa mà đã cấu thành hành vi xâm phạm quyền tự do đi lại của công dân”.

b. Khi có hành vi bạo hành của cơ quan hành chính

- Trong một số trường hợp, ở Pháp, hoạt động hành chính có thể bị coi là “bị thay đổi về bản chất” và “mang tính bạo hành” một khi cơ quan hành chính thực hiện một hoạt động rõ ràng là trái pháp luật và xâm phạm nghiêm trọng một quyền tự do cơ bản hoặc quyền sở hữu tài sản của công dân. Trong trường hợp này cơ quan hành chính không còn được hưởng cơ chế bảo vệ theo nguyên tắc tách biệt giữa cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp mà việc khởi kiện có thể được tiến hành trước Tòa án tư pháp. Liên quan đến trường hợp thuộc thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án tư pháp người ta thấy thường có hai khả năng xảy ra: Khả năng thứ nhất là cơ quan hành chính đã thực hiện một biện pháp cưỡng chế trái pháp luật để buộc thi hành một quyết định hành chính cho dù quyết định hành chính đó là đúng pháp luật và qua đó đã xâm hại nghiêm trọng đến quyền sở hữu hoặc một trong các quyền cơ bản của công dân. Trường hợp thứ hai là cơ quan hành chính đã ra một quyết định có nội dung xâm hại quyền sở hữu hoặc một quyền tự do cơ bản với điều kiện bản thân quyết định đó là quyết định rõ ràng không gắn với việc thực hiện thẩm quyền của cơ quan hành chính. Minh họa cho trường hợp thứ hai này, người ta có thể lấy án lệ của Tòa án xung đột thẩm quyền ngày 9/6/1986 về việc một cơ quan hành chính đã thu hồi hộ chiếu của một đối tượng nộp thuế. Hành vi này được toà án coi là một hành vi trái pháp luật thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án tư pháp bởi vì biện pháp đó rõ ràng là không thể gắn với quyền được pháp luật trao cho cơ quan hành chính để đảm bảo việc thu thuế trực thu⁷.

c. Khi việc buộc tội một người nào đó phụ thuộc vào việc xem xét tính hợp pháp hay không hợp pháp của một quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính

- Theo Luật ngày 22/7/1992 sửa đổi, bổ sung Bộ luật Hình sự nước Cộng hoà Pháp Toà án hình sự có thẩm quyền giải thích các quyết định hành chính mang tính chất quy phạm và các quyết định hành chính mang tính chất cá biệt và đánh giá tính hợp pháp của các quyết định đó trong trường hợp cách giải quyết đối với một vụ án hình sự do toà thụ lý hoàn toàn phụ thuộc vào việc xem xét quyết định hành chính đó.

d. Khi có hành vi xâm phạm quyền sở hữu của công dân bởi các cơ quan hành chính nhà nước

Theo quyết định của Hội đồng bảo hiến ngày 13/12/1985, việc trao thẩm quyền cho Tòa án tư pháp xét xử bồi thường thiệt hại cho chủ sở hữu bị tước quyền chiếm hữu một bất động sản hoặc động sản là nguyên tắc có giá trị hiến định của nước Cộng hoà Pháp. Quyền sở hữu tư nhân được coi là thiêng liêng và bất khả xâm phạm, chỉ trong trường hợp vì lợi ích công và với sự đền bù thoả đáng sở hữu tư nhân mới có thể chuyển thành sở hữu nhà nước. Để quán triệt tinh thần trên đây của bản tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền 1789 và Hiến pháp 1958 hiện hành của Pháp có nhiều đạo luật và pháp lệnh được ban hành trong đó có quy định rõ quyền của Tòa án tư pháp trong việc xem xét giải quyết các vụ việc liên quan đến quyền sở hữu của công dân như Luật ngày 3/7/1877 về trưng dụng tài sản để phục vụ nhu cầu của quân đội, Pháp lệnh ngày 11/10/1945 về trưng dụng nhà ở, Pháp lệnh ngày 6/1/1959 về trưng dụng tài sản và dịch vụ vì mục đích dân sự, Luật ngày 9/1/1985 về sử dụng hạn chế bất động sản liền kề cho đường trượt cáp treo, Luật ngày 27/11/1987 về sử dụng hạn chế bất động sản liền kề để đảm bảo tầm nhìn đối với đèn tín hiệu giao thông v.v.

e. Khi có việc xem xét trách nhiệm bồi thường nhà nước

⁷ Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp, Martine Lombard và Gilles Dumont, Nxb. Dalloz, tr. 542.

Việc bồi thường nhà nước (xác định trách nhiệm vật chất của nhà nước) cho công dân do các hành vi của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước hoặc thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước do pháp luật quy định được xem xét giải quyết bởi Toà án tư pháp. Việc xem xét giải quyết bồi thường nhà nước được xác lập trên cơ sở các văn bản pháp luật sau đây:

- Luật ngày 5/4/1937 quy định về trách nhiệm bồi thường nhà nước do lỗi của cán bộ giáo dục không phụ thuộc vào lỗi của cá nhân hay tổ chức.;

- Luật ngày 31/12/1957 quy định về trách nhiệm bồi thường nhà nước do xe cơ quan nhà nước gây ra;

- Luật ngày 9/9/1986 về việc thiết lập quỹ bồi thường cho nạn nhân của các hành vi khủng bố và tội phạm gây ra;

- Luật ngày 31/12/1991 đã quy định về quỹ bồi thường cho những người bị nhiễm HIV do truyền máu.

f. Khi các vụ việc liên quan đến nhân thân, quốc tịch và tư cách cử tri

Thẩm quyền trong lĩnh vực này được mở rộng với các quyết định do cơ quan hành chính ban hành trong khuôn khổ thực hiện quyền giám hộ theo pháp luật đối với người chưa thành niên

g. Khi giải quyết đơn khiếu kiện đòi huỷ hoặc sửa quyết định do các cơ quan hành chính độc lập trong lĩnh vực kinh tế ban hành.

Ở Pháp một số cơ quan hành chính độc lập như Hội đồng cạnh tranh, Ủy ban chứng khoán nhà nước... việc giải quyết các khiếu kiện liên quan đến quyết định của các cơ quan này cũng do Toà án tư pháp giải quyết.

III. MỘT SỐ HẠT NHÂN HỢP LÝ CÓ THỂ NGHIÊN CỨU ĐỂ ÁP DỤNG VÀO VIỆT NAM

1. Tổ chức hệ thống Toà án hành chính tách biệt khỏi Toà án tư pháp

Việc tổ chức Toà án hành chính ở Pháp được tách biệt khỏi hệ thống Toà án tư pháp là hoàn toàn hợp lý. Việc tổ chức này được

hình thành trên cơ sở những vi phạm trong lĩnh vực hành chính là những vi phạm gắn liền với việc thực thi quyền lực nhà nước, do các công chức khi thực thi công quyền vi phạm. Việc khiếu kiện của công dân trong nhiều trường hợp không phải do sự áp dụng pháp luật sai hoặc sự vi phạm pháp luật của cơ quan công quyền mà do nhận định chủ quan của người khiếu kiện là có sự vi phạm, vì vậy sẽ không hợp lý nếu giải quyết các vụ việc hành chính cùng một nơi với xét xử tội phạm và giải quyết các tranh chấp dân sự hoàn toàn mang tính chất tư nhân. Điều này có thể làm giảm uy tín của cơ quan công quyền, nếu trên thực tế cơ quan công quyền không vi phạm pháp luật cũng như không áp dụng pháp luật sai.

2. Tổ chức Toà án hành chính không phụ thuộc vào các đơn vị hành chính lãnh thổ

Ở Pháp Toà án tư pháp xét xử dân sự có 471 Toà án sơ thẩm thẩm quyền hẹp, 180 Toà án sơ thẩm thẩm quyền rộng, 35 Toà án phúc thẩm*, tuy nhiên Toà án hành chính chỉ có 33 Toà án hành chính sơ thẩm, 8 Toà án hành chính phúc thẩm. Như vậy, trung bình một tỉnh có khoảng 5 toà sơ thẩm thẩm quyền hẹp xét xử dân sự, trong khi đó khoảng 3 tỉnh mới có một Toà án hành chính sơ thẩm. Cách thức tổ chức như vậy rất hợp lý vì các vụ án hành chính thường ít hơn các vụ án dân sự và hình sự nên không cần thiết tỉnh nào cũng có Toà án hành chính. Hơn nữa với cách thức tổ chức như vậy Toà án hành chính cũng như Toà án tư pháp không bị lệ thuộc vào chính quyền địa phương, đảm bảo được tính độc lập của Toà án.

Ở Việt Nam các Toà hành chính sơ thẩm được thành lập trong tất cả các toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Điều này dẫn đến hai hạn chế: một là nhiều toà hành chính ở các tỉnh có rất ít vụ việc xét xử, hai là chính quyền địa phương

* Xem: Introduction to comparative law by Konrad Zweigert and Hein Kotz, Clarendon Press - Oxford 1998, p. 123,124

và cấp uỷ Đảng rất dễ dàng can thiệp vào hoạt động của Toà án nên việc thực hiện nguyên tắc độc lập khi xét xử của thẩm phán rất khó khăn.

3. Việc thiết lập thiết chế Conseil d'Etat (Tham chính viện)

Tham chính viện vừa có chức năng là cơ quan tham mưu cho chính phủ, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc soạn thảo các dự thảo luật và các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước, vừa có chức năng là toà hành chính tối cao là hoàn toàn hợp lý vì hai chức năng này có thể bổ trợ cho nhau về kinh nghiệm, về kiến thức để giải quyết các nhiệm vụ của mình.

4. Việc đào tạo các thẩm phán Toà án hành chính

Các thẩm phán Toà hành chính phải là các chuyên gia giỏi về lý luận cũng như thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật hành chính, vì vậy việc đào tạo các thẩm phán Toà án hành

chính tại Học viện hành chính quốc gia (Ecole National d'Administration viết tắt là ENA) mà không đào tạo ở Học viện tư pháp như ở Việt Nam (Ecole national de la magistrature) là hoàn toàn hợp lý.

5. Về thẩm quyền của Toà án hành chính

Thẩm quyền của Toà án hành chính Pháp rộng hơn rất nhiều so với thẩm quyền của Toà hành chính ở Việt Nam. Đây là một trong những nguyên nhân lý giải vì sao thẩm phán Toà án hành chính Pháp giải quyết rất nhiều vụ việc trong một năm còn ở Việt Nam Toà hành chính giải quyết rất ít vụ việc.

Hiện nay khiếu kiện hành chính ở Việt Nam càng ngày càng có xu hướng gia tăng, thiết nghĩ cần phải mở rộng hơn nữa thẩm quyền cho Toà án hành chính ở Việt Nam để có thể giải quyết được nhiều hơn các khiếu kiện hành chính.

(Tiếp theo trang 12 – Chức năng giám sát...)

nhân dân, mà không đi vào giám sát từng trường hợp cụ thể. Cho dù đi vào từng trường hợp cụ thể, thì cũng phải có tác dụng chỉnh đốn chỉnh sách, thay đổi nhân sự của các cơ quan nhà nước bị giám sát.

- Hoạt động giám sát của các ủy ban và Hội đồng có liên quan mật thiết với các chức năng khác của Quốc hội, như chức năng lập

pháp, thành lập và phê chuẩn các chức danh lãnh đạo của cơ quan nhà nước.

- Giám sát có cùng quy trình với hoạt động xét xử của tòa án. Chứng cứ và việc thu thập các tài liệu thông tin có liên quan đến vấn đề cần phải giám sát là rất quan trọng cho việc thực hiện hoạt động giám sát của Hội đồng và các ủy ban Quốc hội.