**A/ ĐẶT VẤN ĐỀ**

Như mọi người đã biết, trong xã hội, luôn luôn tồn tại các mối quan hệ giữa các chủ thể - chính là các quan hệ xã hội. Tuy nhiên tùy thuộc vào tính chất, đặc điểm, tầm quan trọng của  các quan hệ này dẫn đến việc cần thiết phải có sự điều chỉnh của các lĩnh vực pháp luật khác nhau để tránh khỏi việc các quan hệ này sẽ phát triển tự nhiên dẫn đến lệch lạc. Trong các loại quan hệ pháp luật đó phải kể đến quan hệ pháp luật hành chính, với điều kiện chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính (các cơ quan, cán bộ - công chức, tổ chức, cá nhân) phải có năng lực chủ thể phù hợp với quan hệ pháp luật hành chính mà họ tham gia. Để làm rõ ý trên nhóm chúng em xin trình bày vấn đề: “Phân tích khái niệm năng lực chủ thể quan hệ pháp luật hành chính và chỉ rõ sự khác biệt giữa năng lực chủ thể của cá nhân với năng lực chủ thể của tổ chức”.

**B/ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ**

**I. Phân tích khái niệm năng lực chủ thể quan hệ pháp luật hành chính**

**1. Các khái niệm cơ bản**

**a) Quan hệ pháp luật hành chính**

Quan hệ pháp luật hành chính là một dạng cụ thể của quan hệ pháp luật, được phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước và chỉ do quy phạm pháp luật hành chính điều chỉnh. Nó được xem là kết quả của sự tác động của quy phạm pháp luật hành chính theo phương pháp mệnh lệnh-đơn phương tới các quan hệ quản lí hành chính nhà nước.

Ngoài những đặc điểm chung như các quan hệ pháp luật khác, các quan hệ pháp luật hành chính còn có những đặc điểm riêng biệt như sau: Thứ nhất, nội dung của quan hệ pháp luật hành chính là các quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính của các bên tham gia quan hệ đó. Thứ hai, một bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính phải được sử ụng quyền lực nhà nước. Thứ ba, trong một mối quan hệ pháp luật hành chính thì quyền của bên này ứng với nghĩa vụ của bên kia và ngược lại. Thứ tư, phần lớn các tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật hành chính được giải quyết theo thủ tục hành chính. Thứ năm, bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính vi phạm yêu cầu của pháp luật hành chính thì phải chịu trách nhiệm pháp lí trước nhà nước.

**b) Chủ thể và năng lực chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính**

Chủ thể  của quan hệ pháp luật hành chính là các cơ quan tổ chức, cá nhân có năng lực chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính, mang quyền và nghĩa vụ đối với nhau theo quy định của pháp luật hành chính.

Có thể thấy đối tượng chủ thể rất đa dạng, tuy nhiên cần thỏa mãn điều kiện: đó là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có năng lực chủ thể phù hợp với quan hệ pháp luật hành chính mà họ tham gia.

Còn về năng lực của chủ thể hành chính, xét về mặt thuật ngữ, đó chính là khả năng pháp lý của cơ quan, tổ chức hoăc cá nhân tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể của quan hệ đó. Được xét trên những phương diện sau: năng lực chủ thể cơ quan nhà nước; năng lực chủ thể cán bộ, công chức; năng lực chủ thể tổ chức và năng lực chủ thể cá nhân.

Năng lực chủ thể gồm năng lực pháp luật và năng lực hành vi. Hiểu theo cách khái quát nhất năng lực pháp luật là năng lực pháp lý độc lập, là khả năng của cá nhân được pháp luật thừa nhận các quyền và nghĩa vụ. Mặt khác, năng lực hành vi là khả năng của cá nhân được nhà nước thừa nhận bằng khả năng của mình có thể tự xác lập ra các quyền và nghĩa vụ pháp lí, đồng thời tự mình gánh chịu những hậu quả pháp lí nhất định. Năng lực pháp luật và năng lực hành vi là nền tảng tồn tại của nhau, có mối quan hệ thống nhất với nhau để cùng nhau tồn tại.

Như vậy quan hệ pháp luật hành chính là một dạng cụ thể của quan hệ pháp luật, vì thế nó có đầy đủ các yếu tố về chủ thể, khách thể và nội dung. Tuy nhiên, trong bài luận này, chúng em xin đi sâu tìm hiểu rõ hơn về yếu tố thứ nhất của quan hệ pháp luật hành chính, đó là chủ thể. Cụ thể hơn nữa đó là vấn đề năng lực chủ thể quan hệ pháp luật hành chính.

**2. Phân tích khái niệm năng lực chủ thể quan hệ pháp luật hành chính**

Chủ thể  của quan hệ pháp luật hành chính gồm có: các cơ quan hành chính nhà nước; cán bộ, công chức; tổ chức; cá nhân. Tuy nhiên năng lực chủ thể mà pháp luật hành chính quy định cho từng chủ thể này là khác nhau. Cụ thể như sau:

**a) Năng lực chủ thể của các cơ quan hành chính nhà nước**

Cơ quan hành chính nhà nước là tên gọi chung của toàn bộ ngành hành pháp nhà nước, được tổ chức theo các ngành từ trung ương đến địa phương.

Năng lực chủ thể của các cơ quan hành chính Nhà nước phát sinh khi cơ quan đó được thành lâp và chấm dứt khi cơ quan đó bị giải thể. Năng lực này được pháp luật hành chính quy định phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đó trong quản lí hành chính Nhà nước.

Ví dụ: Do có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, nên các cơ quan thanh tra chuyên ngành mới có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính về xử phạt vi phạm hành chính đối với các tổ chức cá nhân vi phạm hành chính; mặt khác, vì Thanh tra Chính phu là cơ quan của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Chính phủ nên Thanh tra Chính phủ có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với Chính phủ trong việc soản thảo các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ về công tác thanh tra khi được Chính phủ chỉ định làm cơ quan chủ trì soạn thảo các văn bản đó.

Hoạt động thanh tra gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước, là phương tiện kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy chính quyền, bảo vệ lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Theo đó năng lực chủ thể của ban thanh tra được phát sinh, có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính,có khả năng tham gia quan hệ pháp luật hành chính về xử phạt vi phạm hành chính đối với cá nhân tổ chức vi phạm hành chính.

**b) Năng lực chủ thể của cán bộ, công chức**

Năng lực chủ thể của cán bộ, công chức phát sinh khi cá nhân được Nhà nước giao đảm nhiệm một công vụ, chức vụ nhất định trong bộ máy Nhà nước và chấm dứt khi không còn đảm nhiệm công vụ, chức vụ đó. Năng lực này được pháp luật hành chính quy định phù hợp với năng lực chủ thể của cán bộ, công chức đó.

Ví dụ: Uỷ ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền xử phạt các vi phạm hành chính phát sinh trên các lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, không phải bất kì ai trong ủy ban nhân dân đều có khả năng tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể xử phạt vi phạm hành chính. Khả năng này được pháp luật quy định chỉ thuộc về chủ tịch ủy ban nhân dân hoặc phó chủ tịch được chủ tịch ủy quyền khi chu tịch vắng mặt.

Khi thực hiện nhiệm vụ, công việc thì các cán bộ, công chức được nắm giữ quyền lực nhà nước trong tay và xử lý mọi việc theo quy định pháp luật; tuy nhiên, ngoài chức vụ của mình họ là cá nhân bình thường và phải hoàn toàn tuân thủ pháp luật.

Ví dụ: Bộ trưởng Bộ giáo dục khi tham gia giao thông cũng phải nghiêm chỉnh chấp hành luật an toàn giao thông và bị xử phạt nếu vi phạm.

**c, Năng lực chủ thể của tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang, đơn vị hành chính – sự nghiệp… (gọi chung là tổ chức)**

Năng lực chủ thể của các tổ chức được phát sinh khi nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong quá trình quản lí hành chính nhà nước và chấm dứt khi không còn những quy định đó hoặc tổ chức bị giải thể.

Các tổ chức này thường tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể thường. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, khi được nhà nước trao quyền quản lí hành chính đối với một số công việc cụ thể thì chúng lại tham gia pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể đặc biệt.

Năng lực chủ thể của các các tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang… cũng phụ thuộc vào các yếu tố như: trình độ năng lực, khả năng tài chính, tư cách của các tổ chức đó khi được thành lập cũng như tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

**d) Năng lực chủ thể của cá nhân**

Năng lực pháp luật hành chính của cá nhân bình đẳng, đồng đều với nhau. Trình độ, địa vị kinh tế, độ tuổi, dân tộc....không ảnh hưởng đến năng lực pháp luật hành chính của mỗi cá nhân. Năng lực pháp luật hành chính được hình thành khi người đó sinh ra và chấm dứt khi người đó chết đi, … là khả năng cá nhân được hưởng các quyền và phải thực hiện nghĩa vụ hành chính theo quy định của Nhà nước. Tuy nhiên, năng lực pháp luật của các cá nhân có thể bị pháp luật hạn chế trong một số trường hợp theo quy định của pháp luật chẳng hạn như: Người bị Tòa án áp dụng hình phạt bổ sung: Cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định.

Năng lực hành vi hành chính của cá nhân được xác định trên cơ sở đánh giá giữa nhận thức của cá nhân với hành vi của cá nhân đó đã thực hiện. Đó là khả năng làm chủ kiểm soát hành vi trong quan hệ hành chính. Trên thực tế, năng lực hành vi của cá nhân chỉ xác định được một cách tương đối, có nghĩa là được Nhà nước mặc nhiên thừa nhận khi đạt đủ một số điều kiện nhất định như: sức khỏe, độ tuổi, năng lực, trình độ.... Năng lực hành vi hành chính của cá nhân thì năng lực chủ thể của cá nhân lại cần phải xem xét trong từng quan hệ pháp luật hành chính mà mỗi cá nhân tham gia. Với mỗi quan hệ pháp luật hành chính nhà nước đòi hỏi mỗi cá nhân phải đáp ứng những điều kiện nhất định như độ tuổi, sức khỏe, trình độ và khả năng tài chính,…khi họ đủ những điều kiện mà pháp luật yêu cầu thì họ có thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính đó do đó năng lực chủ thể hành chính của cá nhân sẽ phát sinh khi họ đủ điều kiện và phải tham gia quan hệ pháp luật hành chính đó và nó sẽ chấm dứt khi cá nhân không còn tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính đó nữa. Vậy với cá nhân có thể thấy rằng thời điểm phát sinh hay chấm dứt năng lực chủ thể là không giống nhau và nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố.

**II. Sự khác biệt giữa năng lực chủ thể của cá nhân với năng lực chủ thể của tổ chức**

Muốn trở thành chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính, các tổ chức, cá nhân nói chung đều phải có điều kiện là có năng lực chủ thể phù hợp với quan hệ pháp luật hành chính mà họ tham gia. Tuy nhiên, biểu hiện bên ngoài của năng lực này ở cá nhân và tổ chức lại có những điểm khác biệt. Sự biểu hiện đó được thể hiên qua các khía cạnh sau:

**1. Về cơ sở pháp lí**

- Đối với cá nhân:

Thứ nhất, cá nhân phải thuộc đối tượng là công dân Việt Nam, người nước ngoài và người không quốc tịch sinh sống, lao động và học tập trên lãnh thổ Việt Nam.

Thứ hai, năng lực chủ thể của cá nhân được nhà nước quy định trong luật và văn bản dưới luật. Do năng lực pháp luật hành chính của cá nhân có sự phụ thuộc vào các quy định cụ thể của pháp luật nên năng lực này sẽ thay đổi khi pháp luật thay đổi. Chúng thường có cơ sở pháp lý suốt đời cho cá nhân, trừ một số trường hợp nhà nước phải hạn chế. Ví dụ: Người phạm tội có thể bị Tòa án áp dụng hình phạt bổ sung: cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định…

- Đối với tổ chức:

Thứ nhất, khác với cá nhân, đối tượng thuộc tổ chức là các tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế, đơn vị hành chính sự nghiệp, đơn vị vũ trang…có cơ cấu tổ chức thống nhất được các văn bản pháp luật quy chế điều lệ của các tổ chức quy định.

Thứ hai, năng lực chủ thể được pháp luật hành chính quy định cụ thể phù hợp với chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan tổ chức đó trong quản lý hành chính nhà nước.

**2. Về thời điểm phát sinh và chấm dứt năng lực chủ thể**

\* Về thời điểm phát sinh

- Đối với cá nhân :

Năng lực chủ thể của cá nhân có từ khi cá nhân đó sinh ra. Từ thời điểm này công dân được công nhận là chủ thể pháp luật nói chung, chủ thể pháp luật hành chính nói riêng  tuy nhiên đây mới chỉ là năng lực pháp luật hành chính của chủ thể. Còn năng lực hành vi hành chính xuất hiện dần do trẻ em chưa nhận thức được đầy đủ về hành vi của mình nên chưa thể tự mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ do pháp luật hành chính quy định.

Như vậy năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính của cá nhân xuất hiện không cùng lúc với nhau.

- Đối với tổ chức:

Tổ chức có năng lực pháp luật xác định.Năng lực pháp luật hành chính, năng lực hành vi hành chính được nhà nước quy định xuất hiện đồng thời với việc thành lập chính thức các tổ chức ấy. Năng lực chủ thể của tổ chức phát sinh khi nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong quản lí hành chính nhà nước.Tổ chức không cần nói đến năng lực hành vi vì khi thành lập tổ chức nhà nước đã thừa nhận điều kiện và khả năng của nó mới được công nhận.

Nghĩa là năng lực hành vi và năng lực pháp luật hành chính của tổ chức phát sinh cùng lúc và được nhà nước quy định xuất hiện đồng thời với việc thành lập chính thức các tổ chức ấy.

\* Về thời điểm chấm dứt

- Đối với cá nhân:

Năng lực chủ thể của cá nhân chấm dứt khi cá nhân chết đi hoặc cá nhân không đủ điều kiện để cá nhân có năng lực hành vi nữa. Ví dụ: Cá nhân đó mất năng lực hành vi hoặc bị tâm thần, v.v.

- Đối với tổ chức:

Năng lực chủ thể của tổ chức chấm dứt khi không còn những quy định của NN vè quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong quan hệ pháp luật hành chính hoặc khi tổ chức bị giải thể, sáp nhập, hợp nhất, chia tách.

**3. Về nội dung**

- Đối với cá nhân:

Thứ nhất, xét về tư cách chủ thể, cá nhân luôn tham gia các quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể thường. Khi tham gia các quan hệ pháp luật hành chính, cá nhân phải tự nhân danh mình, lấy tư cách của mình để tham gia.

Thứ hai, năng lực chủ thể của cá nhân chính là các quyền và nghĩa vụ của cá nhân được biểu hiện tổng thể qua năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính: Năng lực pháp luật hành chính của cá nhân là khả năng cá nhân đó được hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lí hành chính nhất định do Nhà nước quy định. Năng lực pháp luật hành chính của cá nhân là thuộc tính pháp lí hành chính phản ánh địa vị pháp lí hành chính của cá nhân. Năng lực hành vi hành chính của cá nhân là khả năng cá nhân được Nhà nước thừa nhận mà khả năng đó họ có thể tự mình thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lí hành chính của mình đòng thời phải ghánh chịu những hậu quả nhất định do những hành vi của mình mang lại.

- Đối với tổ chức:

Thứ nhất, cũng xét về tư cách chủ thể, khác với cá nhân, các tổ chức thường tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính với tư cách là chủ thể thường. Nhưng cá biệt trong một số trường hợp, khi được nhà nước trao quyền quản lí hành chính nhà nước đối với một số công việc cụ thể, các tổ chức nàycó thể tham gia với tư cách chủ thể đặc biệt. Khi tham gia các quan hệ pháp luật hành chính sẽ có người đứng đầu đại diện cho tổ chức, nhân danh tổ chức đó.

Thứ hai, không giống như cá nhân, năng lực chủ thể của tổ chức chính là các quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong một số lĩnh vực mà pháp luật quy định (bị giới hạn hơn quyền và nghĩa vụ của cá nhân) và với năng lực chủ thể của tổ chức ta chỉ xem xét dưới góc độ năng lực chủ thể nói chung và không cần xem xét tới phương diện khả năng thực tế bởi vì khả năng này đã được nhà nước công nhận khi thành lập tổ chức đó. Với tổ chức, không có năng lực pháp luật và năng lực hành vi hành chính mà chỉ có từng cá nhân trong tổ chức đó mới có. Năng lực hành vi pháp luật hành chính được thực hiện thông qua cơ quan hoặc người có thẩm quyền đại diện cho cơ quan tổ chức, giám đốc xí nghiệp, thủ trưởng cơ quan. Ví dụ như: một cá nhân nào đó làm việc trong công ty được nhà nước thừa nhận và thực hiện những công việc Nhà nước giao cho, khi đó năng lực chủ thể của cá nhân đó phải phù hợp vói năng lực chủ thể của tổ chức đó.

**4. Về yếu tố ảnh hưởng, chi phối**

- Đối với cá nhân:

Yếu tố chi phối năng lực chủ thể của cá nhân là năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính của cá nhân khi tham gia các quan hệ pháp luật hành chính. Đó chính là những điều kiện của cá nhân được nhà nước thừa nhận. Mặc dù từ khi sinh ra năng lực chủ thể của cá nhân hoàn toàn tùy thuộc vào những quy định cụ thể của pháp luật và năng lực này cũng bị thay đổi khi nhà nước thay đổi và bị hạn chế trong những trường hợp nhất định. Tuy nhiên, việc tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính của cá nhân còn phụ thuộc nhiều vào khả năng thực tế của mỗi cá nhân. Khi tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính đòi hỏi các cá nhân phải có những điều kiện nhất định về độ tuổi, tình trạng sức khỏe, trình độ đào tạo, khả năng tài chính….

Cụ thể như sau:

• Độ tuổi: tuỳ thuộc vào tính chất nội dung của các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể mà pháp luật có thể quy định độ tuổi tối thiểu hay tối đa để xác định năng lực hành vi hành chính của cá nhân. Độ tuổi trong năng lực pháp luật hành chính là mốc pháp lí mà Nhà nước công nhận cho mỗi cá nhân được hưởng quyền, thực hiện nghĩa vụ pháp lí theo từng loại quan hệ pháp luật hành chính.

• Khả năng nhận thức: là điều kiện căn bản của năng lực hành vi hành chính. Chẳng hạn như một cá nhân đủ tuổi tham gia quan hệ pháp luật hành chính nhưng hạn chế hay mất khả năng nhận thức và điều khiển hành vi của mình thì bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi hành chính.

• Tình trạng sức khỏe: đây là điều kiện để xác định năng lực hành vi hành chính của cá nhân, là yếu tố trực tiếp quy định năng lực hành vi hành chính của mỗi cá nhân. Mỗi người lớn lên đều không có sức khỏe như nhau vì vậy khi tham gia quan hệ pháp luật hành chính cũng khác nhau.

• Trình độ đào tạo, khả năng tài chính: cũng là điều kiện xác định năng lực hành vi hành chính của mỗi cá nhân trong những trường hợp nhất định.

- Đối với tổ chức:

Còn đối với tổ chức thì yếu tố chi phối năng lực chủ thể hành chính có sự khác nhau do các tổ chức được thành lập với mục đích khác nhau có những nhiệm vụ và chức năng khác nhau nên năng lực chủ thể của từng tổ chức cũng khác nhau. Năng lực chủ thể của tổ chức phát sinh khi nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức đó trong quản lí hành chính nhà nước và chấm dứt khi không còn những quy định đó hoặc tổ chức đó bị giải thể.

Vậy yếu tố chi phối của năng lực chủ thể của tổ chức chính là mục đích, chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức.

**C/ KẾT LUẬN**

Như vậy, năng lực chủ thể hành chính luôn gắn kết chặt chẽ với quan hệ pháp luật hành chính nhằm giúp các cá nhân, cơ quan, tổ chức, v.v. theo đó mà định hướng cụ thể được quyền và nghĩa vụ của mình trên cơ sở luật định. Do đó việc phân tích, so sánh các năng lực chủ thể là việc quan trọng và hết sức có ý nghĩa đối với sự phát triển ổn định nhà nước.