

公证行政诉讼探析

程雁雷

公证行政诉讼是我国行政诉讼理论与实践面临的一个新课题,本文试就公证行政诉讼的有关问题作一些理论探讨。

一、公证机关的性质及其法律地位

行政诉讼审查的对象是具体行政行为的合法性,因此,行为的作出者是否属于行政主体,直接涉及到其是否具有行政诉讼被告的资格和人民法院能否对其行为的合法性进行审查的问题。从而,要回答对公证行为能否提起行政诉讼的问题,就不可避免地首先要探讨公证机关的性质及其法律地位。

《公证暂行条例》第3条规定:“公证处是国家公证机关。”可见,公证处是国家机关,但它是怎样的国家机关,目前,我国的法律、法规尚无明确规定。公证处是依法设置的国家证明机关,代表国家行使公证职能。从我国现行行政体制及公证处的设置和编制情况来看,把公证处视为行政机关是适宜的。它不同于作为事业单位的律师事务所。《公证暂行条例》第6条规定:“公证处受司法行政机关领导。公证处之间没有隶属关系。”公证处虽然受司法行政机关领导,但它也不是司法行政机关内部的一个工作部门(或职能机构),它是在其主管机关——司法行政机关领导下的一个独立的机构,是独立行使证明职能的国家机关。因此,对公证处的法律地位可以表述为:公证处是国家行政机关,以自己的名义代表国家行使公证职能,其在职权范围内作出的公证行为具有法律效力,并能以自己的名义独立承担法律后果。

二、公证行为的性质

公证处实施公证行为时,不可避免地会发生争议,当事人认为公证行为侵犯其合法权益,可以诉诸法院,请求司法救济。公证处一旦被诉,法院就要确定公证处公证行为的性质和将之归入何种诉讼。因此,公证行为的性质是公证诉讼中要解决的关键问题。

公证是国家公证机关根据当事人的申请,依法证明法律行为、有法律意义的文书和法律事实的真实性、合法性的一种非讼活动。公证行为是否属于具体行政行为,要看它是否具备具体行政行为的特征。

首先,公证行为是公证机关在行使公证职权时所作出的单方行为。公证机关根据当事人的申请,依法对法律行为、有法律意义的文书和法律事实的真实性、合法性进行证明。公证的作出

不是双方的共同意思表示,而是公证机关单方的意思表示,其证明行为具有法律效力。

第二,公证行为是针对特定的公民、法人或者其他组织,针对特定的具体事项而作出的。

第三,公证行为涉及有关公民、法人或者其他组织的权利和义务。从公证证明的性质来看,它是由证明活动、确认活动和含有确认因素的证明活动所组成的复杂活动。行政法学理论把公证行为归属于确认为行为,而这种确认行为本身不直接设定相对人的权利义务关系,但是,它是相对人所要求证明的权利义务关系得以实现的前提。因此,某些公证行为的作出会直接影响或者涉及相对人的权利义务,可能对相对人人身权或财产权造成某种侵害,从而导致对公证行为的诉讼。

由上述可见,公证行为一般具备具体行政行为的基本特征,属于具体行政行为的范畴。

三、公证行政诉讼的范围

根据《行政诉讼法》第11条的规定和前面对公证行为性质的分析,公证行为引起的诉讼,应归属第11条第1款第8项,即“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。”究竟有哪些公证行为可以被起诉,公证行政诉讼的范围具体包括哪些方面,目前,我国行政诉讼立法还没有具体的规定,有关司法解释对此也没有明确的规定。但根据《公证暂行条例》、《司法行政机关复议和应诉工作规定(试行)》(司法部1990年1月30日发布)、《公证程序规则(试行)》(司法部1990年12月12日发布)、司法部[1991]229号《关于涉及公证事项的司法行政复议有关问题的批复》的有关规定,我们认为,当事人对公证处下列行为不服的,可以提起行政诉讼:

(一)不予受理。目前,国务院已发布、批准的行政法规中,有的规定某些事项必须经过公证,如《中国银行对外商投资企业贷款办法》、《关于出国留学工作的若干暂行规定》等等,对于法律、法规规定必须公证的事项,如果公证处不予受理,当事人的某些合法权益就不能实现,公证处对符合条件的申请不予受理,势必给当事人实施其他法律行为造成困难,因此,应赋予当事人申请复议和向人民法院起诉的权利。

(二)拒绝或终止公证

公证处在审查申请公证的行为、事实和文书时,认为其不真实、不合法而拒绝办证;或者因法定事由出现后终止办证。对拒绝或终止公证行为不服的,当事人可以申请复议,对复议仍不服的,可以向法院起诉。

(三)撤销或变更公证

公证处在办结公证后,对已发出的公证书发现确有不妥或错误时,决定撤销或者变更原公证,对此当事人不服的,可以申请复议,对复议不复的,可以向法院起诉。

(四)越权公证

公证处超越公证职权范围或行使了其他行政机关的职权,对此越权行为当事人可以提起行政诉讼。

四、提起公证行政诉讼的依据和条件

(一)提起公证行政诉讼的依据

根据《公证暂行条例》第25条规定,司法行政机关对不服公证的复议是属于法律、法规规定的行政复议机关的复议,因为司法行政机关是公证处的主管机关,公证处之间没有隶属关

公证行政诉讼探析

系,对公证行为不服的,不存在向上级公证处复议的问题,所以,当事人不服公证处的公证,必须先向其主管机关即司法行政机关申请复议。当事人也可以根据《行政诉讼法》第37条的规定,向人民法院提起公证行政诉讼。

司法部发布的规章——《司法行政机关行政复议和行政应诉工作规定》(试行)第3条规定,司法行政机关实行一级复议制,即当事人如何不服公证机关的公证行为,向其同级或上一级司法行政机关申请复议,当事人不服复议,则可以向人民法院起诉,根据《行政诉讼法》第25条第2款对被告资格的规定,如果复议维持原公证行为的,则以公证处为被告起诉;如果复议改变原公证行为的,则以复议的司法行政机关为被告起诉。

(二)提起公证行政诉讼的条件

当事人不服公证行政复议决定,依法向人民法院提起行政诉讼,根据《行政诉讼法》第37条至第41条的规定,应符合以下几个方面的条件。

1. 原告是认为公证行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织;
2. 有明确、适格的被告;
3. 有具体的公证行政诉讼的请求和事实根据;
4. 属于人民法院受理案件范围和受诉人民法院管辖;
5. 公证行政诉讼必经复议程序才能提起;
6. 在诉讼时效内提出。

(作者单位:安徽大学法律系)

责任编辑:刘翠霄