



LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH - PHƯƠNG TIỆN KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÌN NHẬN DƯỚI GÓC ĐỘ BẢO ĐẢM CÔNG BẰNG VÀ CÔNG LÝ

Nguyễn Thị Thủy¹

Tóm tắt: Luật tổ tụng hành chính (TTHC) năm 2015 có thể được nhìn nhận trên phương diện là phương tiện kiểm soát hành chính bởi cơ quan tư pháp (một nhánh quyền lực của nhà nước) nhằm bảo đảm công bằng trong quản lý hành chính nhà nước giữa nhà nước và công dân; giữa nhà nước và doanh nghiệp; giữa nhà nước với cá nhân, tổ chức khác. Bài viết sau đây phân tích quy định pháp luật tổ tụng dưới góc độ là phương tiện kiểm soát hành chính bảo đảm công bằng, công lý; chỉ ra những tồn tại của chính quy định pháp luật ảnh hưởng đến công bằng, công lý và đặc bài viết hướng tới tiếp cận công bằng theo mục tiêu công lý vì công lý của nhà nước pháp quyền Việt Nam bằng việc khuyến nghị hoàn thiện các quy định của Luật TTHC cần được xây dựng theo lý thuyết là phương tiện kiểm soát hành chính vì mục tiêu công bằng và công lý.

Từ khóa: Phương tiện kiểm soát hành chính, Luật tổ tụng hành chính, công bằng, công lý.
Nhận bài: 21/6/2021; **Hoàn thành biên tập:** 09/7/2021; **Duyệt đăng:** 21/7/2021.

Abstract: The Administrative Procedure Law in 2015 can be viewed as mean of administrative control performed by judicial agency (one power branch of state) to ensure equality in administrative management between state and citizens; between state and enterprises; between state and individuals and other organizations. The below article analyzes regulations of procedural laws as mean of administrative control to ensure equality and justice, pointing out shortcomings of legal regulations affecting equality and justice. And the article also aims at accessing equality under justice target for justice of the law-governed state of Vietnam by proposing recommendation that regulations in the administrative procedure law should be developed under theoretical aspect as mean of controlling administration for targets of equality and justice.

Keywords: Mean of controlling administration, Law on administrative procedure, equality, justice.

Date of receipt: 21/6/2021; **Date of revision:** 09/7/2021; **Date of Approval:** 21/7/2021.

1. Luật tổ tụng hành chính – Một trong những phương tiện kiểm soát hành chính nhà nước

Giáo trình Luật hành chính và Tài phán hành chính Việt Nam đưa ra định nghĩa về kiểm soát đối với hành chính nhà nước như sau: “Kiểm soát đối với hoạt động hành chính nhà nước là loại hoạt động đặc biệt, là chức năng của nhà nước và xã hội đặc thù nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước”². Nhìn ở góc độ tổng quan, kiểm soát đối với hành chính nhà nước là toàn bộ các hoạt động có tính chất xem xét, đánh giá, theo dõi, bắt buộc hay yêu cầu các đối tượng bị kiểm soát thực hiện các quy định, chương trình, chính sách, kế hoạch trong quá trình quản lý.

Kiểm soát đối với hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động đặc biệt thuộc nhóm chức năng của nhà nước và xã hội nhằm đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý và hiệu quả trong quản lý hành chính nhà nước³. Kiểm soát hành chính nhà nước được xem là tổng thể những phương tiện tổ chức pháp lý được các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và công dân thông qua hình thức giám sát, kiểm tra, thanh tra,... dưới sự lãnh đạo của Đảng nhằm thiết lập trật tự quản lý, bảo vệ các quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của nhà nước, của xã hội. Có thể khẳng định hành chính nhà nước là đối tượng cơ bản của kiểm soát quyền lực nhà nước.

¹ Tiến sỹ, Giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội.

² Giáo trình Luật hành chính và tài phán hành chính Việt Nam (2005), Nxb Giáo dục, tr 251.

³ Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên) (2004), Thể chế tư pháp trong Nhà nước pháp quyền, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

Luật TTHC được xây dựng và ban hành là hành lang pháp lý để giải quyết vụ án hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền. Kiểm soát hành chính bằng Tòa án nhân dân bởi luật TTHC là loại kiểm soát hành chính đặc thù mang lại hiệu quả hữu hiệu là bảo đảm công lý đối với đối tượng quản lý hành chính trong tương quan với chủ thể quản lý hành chính. Đây còn gọi là biện pháp kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính. Hoạt động kiểm soát hành chính bằng Tòa án bởi Luật TTHC thông qua xét xử các vụ án hành chính được xem là kênh kiểm soát khách quan so với thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại. Bởi, bằng hoạt động áp dụng Luật TTHC Tòa án là bên thứ ba đứng ra để phân định tranh chấp hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền. Thẩm phán hoàn toàn công tâm áp dụng pháp Luật TTHC để thực hiện quyền hạn của mình nhằm phán quyết về tính đúng sai của quyết định hành chính hành vi hành chính bị phản kháng bởi cá nhân, tổ chức. Để Tòa án có thể thực hiện được quyền hạn của mình trong việc giải quyết tranh chấp hành chính; Luật TTHC là cơ chế pháp lý quan trọng tạo nên sức mạnh quyền lực của Tòa án khi phán quyết các tranh chấp hành chính; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; bảo vệ trật tự quản lý hành chính; bảo đảm công bằng giữa các chủ thể quản lý hành chính; bảo đảm công lý trong quản lý hành chính và trong tố tụng hành chính. Rất nhiều quy định pháp luật TTHC tạo nên vũ khí pháp lý duy trì sự công bằng và tạo nên công lý cho các đối tượng quản lý. Công lý được bảo đảm bằng tố tụng hành chính là mục đích hướng tới của công bằng khi giải quyết vụ án hành chính.

2. Đánh giá Luật tố tụng hành chính dưới góc độ bảo đảm công bằng và công lý

Thứ nhất, quy định về nguyên tắc công bằng trong tố tụng hành chính là cơ sở pháp lý bảo đảm công bằng, công lý trong giải quyết vụ án hành chính khi kiểm soát hành chính.

Tại Luật TTHC, công bằng được ghi nhận là một nguyên tắc. Nguyên tắc bảo đảm công bằng trong giải quyết vụ án hành chính buộc chủ thể

tiến hành tố tụng hành chính phải tuân thủ các yêu cầu sau đây:

- Các đương sự được công bằng trong việc thực hiện các nguyên tắc: cung cấp chứng cứ, bảo vệ quyền và lợi ích, đối thoại, sử dụng tiếng nói, chữ viết...;

- Các đương sự được công bằng về quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính khi tham gia giải quyết vụ án hành chính;

- Người khởi kiện được đối xử công bằng khi định đoạt quyền khởi kiện của mình;

- Các đương sự được công bằng trong mọi trình tự tố tụng hành chính;

- Các đương sự được công bằng trong thi hành án hành chính.

Thứ hai, Luật tố tụng hành chính xác nhận sự công bằng về quyền và nghĩa vụ pháp lý của đương sự.

Theo đó, các đương sự có quyền và nghĩa vụ pháp lý ngang nhau, có địa vị pháp lý tố tụng như nhau trong giải quyết vụ án hành chính. Để bảo đảm cho các đương sự được công bằng với nhau thì trước hết pháp luật phải ghi nhận đầy đủ, toàn diện các đương sự có vị thế pháp lý như nhau, có quyền và nghĩa vụ tố tụng ngang nhau⁴. Luật TTHC năm 2015 sửa đổi năm 2019 đã thể hiện tương đối rõ điều này. Cụ thể, Điều 55 Luật TTHC quy định: Người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ giống nhau được quy định tại Điều 55 Luật TTHC; theo đó, tất cả các đương sự đều có 25 quyền và nghĩa vụ tương ứng. Sự giống nhau về địa vị pháp lý đã khẳng định nguyên tắc công bằng giữa các đương sự với nhau; không có sự phân biệt giữa người khởi kiện với người bị kiện trong vụ án hành chính.

Luật TTHC ghi nhận nội dung quyền và nghĩa vụ để xác định sự bình đẳng của các bên trong quá trình tố tụng hành chính. Đó là đương sự có quyền, nghĩa vụ ngang nhau khi tham gia tố tụng⁵. Theo nội dung quy định trong tố tụng hành chính, các bên có thể bình đẳng khi tự thương lượng, thỏa thuận với nhau việc bồi thường thiệt hại. Do vậy khi thương lượng, thỏa thuận vấn đề này các bên được tự do bày tỏ ý chí. Phía người bị kiện có thể là một cơ quan nhà nước quan

⁴ Bạch Văn Đông, Nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật của các đương sự trong pháp luật tố tụng dân sự qua các giai đoạn, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 6/2016.

⁵ Điều 55 Luật TTHC năm 2015.



trọng hay một quan chức có chức vụ cao trong bộ máy nhà nước..., không vì địa vị của mình mà bắt buộc phía khởi kiện phải tuân theo quyết định của mình mà phải tôn trọng quyền tự do ý chí của người khởi kiện hay đương sự khác. Pháp luật TTHC còn xác nhận sự công bằng về quyền và nghĩa vụ của các đương sự thông qua việc quy định các quyền và nghĩa vụ đặc thù đối với từng đương sự trong vụ án hành chính⁶.

Thứ ba, Luật tổ tụng hành chính xác nhận sự công bằng trong các quy định về khởi kiện và thủ lý vụ án hành chính.

Tổ chức và cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính nếu cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại. Tuy nhiên Luật TTHC đã quy định về điều kiện khởi kiện đối với các chủ thể nhằm đảm bảo việc khởi kiện phải trên cơ sở các quy định của pháp luật. Theo đó để khởi kiện vụ án hành chính, cá nhân tổ chức phải tuân thủ các điều kiện khởi kiện vụ án hành chính được quy định tại Điều 3, 30, 31, 32, 33, 54, 115, 116, 117, 118 Luật TTHC. Về nội dung này, một số quy định của pháp luật đã ảnh hưởng đến sự công bằng trong giải quyết vụ án hành chính khi đưa ra các quy định không rõ ràng, như:

Các quy định về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính cũng dường như xâm phạm nguyên tắc công bằng khi loại trừ các quyết định hành chính mà cá nhân, tổ chức không được khởi kiện vụ án hành chính (Khoản 1 Điều 30); Đặc biệt Luật TTHC có tính áp đặt khi không cho phép cá nhân khởi kiện quyết định xử lý vi phạm hành chính do thẩm phán chủ tọa phiên tòa ban hành. Câu hỏi đặt ra là: Tại sao cùng là quyết định xử phạt hành chính nhưng quyết định xử phạt của tất cả các chủ thể quản lý khác thì luật pháp cho phép người dân khởi kiện, trong khi quyết định xử phạt của thẩm phán thì người dân lại không được phép khởi kiện? Đây được xem là điều khoản không tạo ra sự công bằng đối với người khởi kiện vụ án hành chính. Hơn nữa việc quy định cá nhân tổ chức không có quyền khởi kiện đối với những quyết định hành chính nội bộ, quyết định hành chính quy phạm, cũng là điều khoản không tạo ra sự công bằng giữa công dân với chủ thể quản lý hành chính nhà nước, đi ngược với Điều 14 và

Điều 30 Hiến pháp năm 2013. Bởi lẽ việc thiết kế ra các quy định pháp luật cản trở người dân khởi kiện vụ án hành chính có nghĩa là không công bằng đối với công dân trước các chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Theo quy định tại Điều 117, 118 Luật TTHC năm 2015, việc định đoạt khởi kiện vụ án hành chính chi thuộc về cá nhân có năng lực hành vi tố tụng hành chính, người đại diện theo pháp luật của đương sự. Luật TTHC ghi nhận: việc ký vào đơn khởi kiện chi thuộc về người khởi kiện có năng lực hành vi tố tụng hoặc người đại diện theo pháp luật của đương sự. Để bảo đảm công bằng, pháp luật tố tụng nên bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính theo hướng có thể cho phép người khởi kiện là cá nhân, người đại diện theo pháp luật của đương sự có thể ủy quyền khởi kiện cho luật sư hoặc bất kỳ ai có năng lực hành vi tố tụng hành chính.

Theo Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC về các trường hợp trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính: Việc không quy định trường hợp Tòa án trả lại đơn khởi kiện nếu xác định đã hết thời hiệu khởi kiện là một trong những nội dung thể hiện rõ nét sự công bằng giữa người dân với chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Việc quy định này còn bảo đảm nguyên tắc được ghi nhận tại Luật Tổ chức Tòa án năm 2014: Mọi vụ án phải được tòa án thụ lý xem xét.

Thứ tư, quy định tố tụng hành chính về sự công bằng trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án hành chính, cung cấp chứng cứ và chứng minh.

Sự công bằng trong giải quyết vụ án hành chính được thể hiện cụ thể tại các quy định về cung cấp chứng cứ. Theo đó: Người khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp bản sao quyết định hành chính hoặc quyết định kỷ luật... Về nguyên tắc chung, đương sự có quyền và nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh là phù hợp. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật về giao nộp tài liệu chứng cứ; biện pháp thu thập chứng cứ thì có thể nhận thấy rõ ràng về sự không cân xứng về điều kiện thuận lợi, khả năng tự mình chứng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Điều này không bảo đảm công bằng⁷. Dễ dàng nhận thấy

⁶ Điều 56, 57, 58 Luật TTHC năm 2015.

⁷ Điều 83, 84 Luật TTHC năm 2015.

vị thế của người khởi kiện là đối tượng quản lý khởi kiện chủ thể quản lý là người bị kiện trong tương quan không mấy cân bằng. Bởi, xuất phát từ sự bất bình đẳng về quyền lực trong quan hệ quản lý hành chính giữa người khởi kiện và người bị kiện, đương nhiên tính chất mối quan hệ trên là đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện và khó bảo đảm nguyên tắc công bằng.

Người bị kiện có nghĩa vụ cung cấp cho tòa án hồ sơ giải quyết khiếu nại, văn bản, tài liệu làm căn cứ để ra quyết định hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại... Như vậy pháp luật đã quy định nghĩa vụ cung cấp chứng cứ phụ thuộc vào vị trí của đương sự trong vụ án, điều này đảm bảo sự công bằng giữa các đương sự. Tuy nhiên, so với người khởi kiện, người bị kiện có nhiều vị thế hơn trong việc thu thập chứng cứ và cung cấp chứng cứ. Bởi vậy, trong trường hợp này nếu chúng ta quy định nghĩa vụ cung cấp chứng cứ là ngang nhau thì hẳn là không bảo đảm sự công bằng giữa các đương sự trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Một trong những biểu hiện rõ nhất về sự công bằng trong giải quyết vụ án hành chính là việc Luật TTHC năm 2015 đã chính thức quy định đối thoại là nguyên tắc và là thủ tục bắt buộc đối với mọi quy trình giải quyết vụ án hành chính⁸. Trong thực tế, người khởi kiện luôn mong muốn được đối thoại với người đã ban hành quyết định hành chính, còn sự vắng mặt của người bị kiện thì thường xuyên xảy ra và do đó đối thoại không được thực hiện. Với quy định như trên, thực chất đã hợp thức hóa cho sự vắng mặt của người bị kiện.

3. Hoàn thiện Luật tố tụng hành chính để bảo đảm rằng Luật tố tụng hành chính là phương tiện kiểm soát hành chính vì mục tiêu công bằng và công lý

Từ phân tích về những điểm tích cực, hạn chế của nội dung Luật TTHC năm 2015, chúng tôi đưa ra một số kiến nghị, đóng góp ý kiến nhằm góp phần hoàn thiện Luật TTHC hơn nữa theo tiêu chí bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính:

Thứ nhất, cụ thể hóa một cách sâu sắc hơn nữa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về thẩm phán, hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm nhân dân. Để đảm bảo thực hiện hiệu quả các nguyên tắc đó, cần đồng thời rất nhiều yếu tố, trong phạm vi Luật TTHC, trước hết cần xác định trách nhiệm của thẩm phán, hội thẩm nhân dân, quy định rõ những hành vi bị coi là vi phạm nguyên tắc đảm bảo tính độc lập của hoạt động xét xử và có chế tài nghiêm khắc đối với bất kỳ cá nhân, tổ chức nào vi phạm.

Thứ hai, về thẩm quyền xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính, thiết nghĩ đối với các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nhân dân cấp huyện, Luật TTHC nên quy định cho người khởi kiện được quyền lựa chọn có thể kiện ở bất kỳ Tòa án huyện nào, không bắt buộc phải khởi kiện đến tòa án huyện có cùng địa giới hành chính với cơ quan hoặc người đã ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện, tăng thêm tính độc lập tương đối của hoạt động xét xử các vụ án hành chính trong giai đoạn hiện nay. Có như vậy nguyên tắc công bằng mới được bảo đảm tuyệt đối và hiệu quả⁹.

Thứ ba, tiếp tục mở rộng thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính theo hướng không loại trừ tất cả các quyết định hành chính nội bộ, đảm bảo vai trò của Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng thủ tục tố tụng hành chính. Điều này hướng tới sự công bằng và công lý của cá nhân và doanh nghiệp trước nhà nước, trước các chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Thứ tư, cần tách nguyên tắc công bằng ra khởi nguyên tắc công bằng khách quan và kịp thời tại Điều 16 Luật TTHC năm 2015. Bởi công bằng, công lý là nội dung vô cùng quan trọng chi phối toàn bộ quy định của Luật TTHC năm 2015, cũng như chi phối toàn bộ quá trình giải quyết vụ án hành chính. Bởi vậy cần bổ sung thêm nguyên tắc công bằng và công lý tồn tại độc lập bên cạnh nguyên tắc khách quan và công bằng...

(Xem tiếp trang 52)

⁸ Điều 135 Luật TTHC năm 2015.

⁹ Tô Văn Hoà (2007), Tính độc lập của toà án (Nghiên cứu pháp lý về các khía cạnh lý luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị đối với Việt Nam), Nxb. Lao động, Hà Nội.