

QUY TRÌNH CHUẨN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Anh,

PGS.TS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quy trình chuẩn; tổ tụng hành chính, độc lập vô tư, công bằng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/07/2021
Biên tập : 12/01/2022
Duyệt bài : 14/01/2022

Article Infomation:

Keywords: Due process; administrative proceedings; fair trial; fairness.

Article History:

Received : 06 Jul. 2021
Edited : 12 Jan. 2022
Approved : 14 Jan. 2022

Tóm tắt:

Quy trình chuẩn đã xuất hiện từ lâu trong khoa học pháp lý cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhưng vẫn là khái niệm khá mới mẻ ở Việt Nam. Quy trình chuẩn là đòi hỏi tất yếu trong các hoạt động tố tụng, theo đó để có một phán quyết công bằng thì cần bảo đảm những quyền thủ tục căn bản. Tuy nhiên, xét xử hành chính có đối tượng xét xử riêng so với các loại hình xét xử khác – đó là các quyết định, hành vi hành chính của cơ quan công quyền – cho nên có một số yêu cầu đặc thù cần được đề cao. Làm thế nào dung hoà giữa các đặc trưng của xét xử hành chính với yêu cầu nghiêm ngặt của quy trình chuẩn? Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày kinh nghiệm của Liên minh châu Âu và một số quốc gia trong áp dụng quy trình chuẩn trong xét xử hành chính và đưa ra gợi mở đối với pháp luật Việt Nam.

Abstract:

The due process has appeared for a long time in legal science as well as the practice in many countries around the world, but it is still a relatively new concept in Vietnam. Due process is always an indispensable requirement in legal proceedings whereby, in order to have a fair judgment, it is necessary to ensure basic procedural rights. However administrative trial has its own object – that is decisions and acts of public authorities, so there are a number of specific requirements that need to be emphasized to ensure standards and fairness. How to reconcile the characteristics of administrative trials with the strict requirements of the duo process? The article studies the experience of the European Union and some countries in applying duo process in administrative proceedings, with suggestions for Vietnamese law.

1. Quy trình chuẩn trong xét xử hành chính ở một số quốc gia trên thế giới

Quy trình chuẩn (Due Process) là nguyên tắc được quy định trong các bản Tu chính án của Hoa Kỳ (Bản thứ năm và Bản thứ mười

lăm). Theo đó, không ai có thể bị tước đoạt quyền sống, tự do, quyền sở hữu mà không theo một quy trình, thủ tục của luật pháp. Quy định này là cơ sở để Toà án có thể ràng buộc chính quyền trong việc bảo vệ quyền con người. Quy

trình chuẩn góp phần trực tiếp làm nên chất lượng của phán quyết Tòa án¹. Due process được chia thành hai nhóm: Due process về nội dung và Due process về thủ tục. Nếu như Due process về thủ tục sẽ ràng buộc về thủ tục đối với cơ quan công quyền trước khi cơ quan này áp dụng các biện pháp tước đoạt hay hạn chế các quyền tự do, quyền sở hữu của con người thì Due process về nội dung ràng buộc nghĩa vụ của Nhà nước không được can thiệp vào quyền sống, quyền tự do và quyền tài sản của con người trừ trường hợp có lý do chính đáng hoặc có sự tương xứng cần thiết giữa mục đích hướng tới và phương tiện sử dụng². Trong thực tiễn, khái niệm Due process thường được sử dụng theo nghĩa thủ tục.

Trong tổ tụng hành chính, các yêu cầu về Due process là hết sức nghiêm ngặt. Ở Hoa Kỳ, đó là các yêu cầu tối thiểu và tồn tại bên cạnh các quy định thành văn về thủ tục trong Luật Thủ tục hành chính năm 1947 (*Procedure Act*). Các yêu cầu này ràng buộc cả cơ quan xét xử hành chính, cơ quan hành chính và cơ quan ban hành các văn bản hành chính.

Tòa án nhân quyền châu Âu cũng đưa ra những yêu cầu của Due process như: tính vô tư, độc lập của thẩm phán; thủ tục tổ tụng công bằng; thời hạn ra phán quyết hợp lý; tính công khai của phán quyết.

1.1. Đảm bảo tính vô tư, độc lập của thẩm phán

Tính vô tư, độc lập của thẩm phán thể hiện

ở hai góc độ: chủ quan, có nghĩa là trong tư tưởng của người thẩm phán (điều này được thể hiện thông qua cách xử sự của thẩm phán tại phiên tòa); khách quan (điều có thể nhận thấy thông qua các yếu tố về công việc, về vị trí của người thẩm phán đó). Nếu như yếu tố chủ quan thường phải được suy luận thông qua cách xử sự của người thẩm phán thì yếu tố khách quan lại phụ thuộc vào thể chế, như quy định của pháp luật, tổ chức và hoạt động của cơ quan tư pháp v.v.³.

Trong tổ tụng hành chính, Due process đồng nghĩa với việc phải đảm bảo sao cho việc xét xử được thực hiện một cách vô tư. Các nguyên tắc để đảm bảo tính vô tư đều được quy định rất chặt chẽ trong luật tổ tụng, và về cơ bản tương đồng với các mô hình tổ tụng dân sự, hình sự. Tuy nhiên, trong tổ tụng hành chính, đặc biệt ở các quốc gia theo mô hình lưỡng hệ tài phán, có trường hợp đặc thù khả dĩ gây tổn hại đến tính vô tư trong xét xử hành chính là một chức danh đảm nhiệm liên tiếp/ đồng thời hoạt động hành chính và hoạt động tư pháp trong cùng một vụ việc. Trường hợp phổ biến hay gặp trong thực tiễn ở Pháp, Bỉ là việc một cơ quan thực thi đồng thời cả chức năng tư vấn và tài phán. Ví dụ, ở Pháp và Bỉ, Tòa án Hành chính vừa có chức năng tài phán vừa có chức năng tư vấn. Như vậy, khi thẩm phán đó xét xử một vụ việc mà họ đã từng cho ý kiến tư vấn, hoặc có thể xét xử không phải chính vụ việc đó nhưng về một vấn đề tương tự mà họ đã có ý kiến tư vấn rõ ràng,

¹ Pascal MBONGO - Professeur à l'Université de Poitiers, "Procès équitable et Due Process of Law" - NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 44 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE PROCÈS ÉQUITABLE) - JUIN 2014, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/proces-equitable-et-due-process-of-law>.

² Pascal MBONGO - Professeur à l'Université de Poitiers, "Procès équitable et Due Process of Law" - NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 44 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE PROCÈS ÉQUITABLE) - JUIN 2014, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/proces-equitable-et-due-process-of-law>.

³ M-A Frison-Roche, « 2+1 = la procédure », in « La justice, l'obligation impossible », trích theo Laure Garriaux, "L'impartialité du juge administratif", <http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/ExposeDALGimpartJA.pdf>.

liệu có đặt ra câu hỏi về sự thiếu vô tư? Tòa án nhân quyền châu Âu cho rằng, tình huống trên không đảm bảo tính vô tư của thẩm phán. Dưới áp lực của Tòa án nhân quyền châu Âu, Pháp đã buộc phải sửa Luật Tố tụng hành chính để đảm bảo, một thành viên bất kỳ của Tòa hành chính tối cao không thể đảm nhiệm đồng thời hai vai trò: vừa cố vấn vừa xét xử - cho cùng một vụ việc. Tương tự như vậy, đó là sự hiện diện của Ủy viên Chính phủ (tương tự như công tố viên ở Việt Nam) trong tố tụng hành chính ở Pháp. Theo pháp luật Cộng hòa Pháp, Ủy viên Chính phủ tham gia vào phiên xử hành chính không phải với tư cách là thành viên của Hội đồng xét xử, mà theo dõi hồ sơ vụ án và đọc bản nhận xét về vụ án - trước khi Hội đồng xét xử nghị án. Theo các luật gia Pháp, sự hiện diện của Ủy viên chính phủ chỉ làm chắc chắn thêm cho vụ xử, và sự hiện diện của Ủy viên chính phủ không vi phạm nguyên tắc vô tư do Ủy viên Chính phủ khi tham dự phiên nghị án của Tham chính viện thì chỉ có quyền phát biểu và không có quyền biểu quyết.

Tuy nhiên, Tòa án châu Âu trong vụ án Kress c/ France ngày 07/6/2001 đã không đồng ý với sự hiện diện của Ủy viên Chính phủ với lý do như sau: "...với sự hiện diện

của Ủy viên chính phủ, một bộ phận thẩm phán có thể không thực sự thoải mái khi phát biểu ý kiến của mình một cách công khai, cũng như khi biểu quyết kín". Ngoài ra còn có một số lý do khác khiến Tòa án châu Âu phản đối sự tham gia của Ủy viên chính phủ như: Thứ nhất: báo cáo của Ủy viên chính phủ không được công khai trước phiên xử và các đương sự không thể giao tiếp, phản hồi với ủy viên chính phủ - điều này trái với nguyên tắc công khai và đối chất (*le principe du contradictoire*) - vốn là nguyên tắc cơ bản trong tố tụng; thứ hai: dù không can thiệp vào nội dung phán quyết nhưng tại phiên tòa - khi mà ủy viên chính phủ phát biểu ý kiến của mình về việc chấp nhận các lập luận đệ trình bởi một bên đương sự - và không chấp nhận lập luận của bên đương sự khác - vô hình chung đã tạo ra vẻ bề ngoài thiếu khách quan, và các đương sự hoàn toàn có thể tin rằng ủy viên chính phủ đứng về một phía nào đó trong các bên đương sự⁴.

Với sự can thiệp của Tòa án châu Âu, dù có một số tranh luận⁵ nhưng cho đến nay trừ vài ngoại lệ ở Tòa Hành chính tối cao⁶, còn thì ở các cấp xét xử khác thì sự hiện diện của Ủy viên Chính phủ tại phiên thảo luận đã bị bãi bỏ⁷.

⁴ CEDH, 07/6/2001, vụ án Kress chống lại nước Pháp, Tạp chí Nhân quyền, số 56 Phụ bản Những thông cáo của vùng Seine ngày 05/8/2001, ghi chép bởi PUECHAVY.

⁵ Theo các thành viên hội đồng xét xử tại Tham chính viện thì việc Ủy viên chính phủ tham dự phiên xử (*assister* - chữ dùng của Tòa châu Âu) không đồng nhất với việc tham gia xét xử (*participer* - chữ dùng tại Công ước châu Âu).

Theo một số học giả, về bản chất thì việc tham dự hay tham gia đều giống nhau, và việc Tòa châu Âu sử dụng cụm từ "tham dự" (*assister*) chẳng qua để thống nhất với án lệ của Tòa án công lý, và các đương sự - về mặt hình thức - , vẫn có khả năng nghi ngờ về nguyên tắc vô tư - khi phiên xử có sự tham gia của Ủy viên chính phủ (Serge GUINCHARD, "Independance et impartialite du juge, les principes de droit fundamental" (Độc lập và vô tư của thẩm phán - những nguyên tắc bảo đảm quyền cơ bản của con người), *L'impartialite du juge et de l'arbitrage, Etude de droit compare* (Sự vô tư của thẩm phán và trọng tài - Nghiên cứu so sánh), sous la direction de Jacques van COMPERNOLLE et de Giuseppe TARZIA, Etablissements Emile Bruylant, SA, Bruxelles 2006, Tr. 49)

⁶ Quy định tại Nghị định ngày 21/3/2002

⁷ Jean - Marc Sauve, *La qualite de la justice administrative*, *Revue française d'administration publique* 2016/3 (N° 159), pages 667 à 674.

1.2. Đảm bảo thời hạn xét xử hợp lý

Ở Hoa Kỳ, yêu cầu này được thể hiện tại Tu chính án số 6 Hiến pháp Hoa Kỳ. Điều này bảo đảm cả lợi ích cá nhân và lợi ích xã hội, đặc biệt trong các vụ án hình sự. Với cá nhân, yêu cầu xét xử nhanh chóng sẽ giúp họ tránh khỏi khoảng thời gian bị tạm giữ lâu dài trước khi đưa ra xử; giảm bớt những âu lo căng thẳng trong quá trình điều tra kéo dài.v.v. Với xã hội, mọi người đều hưởng lợi khi việc xử nhanh chóng sẽ làm tránh đi tình trạng các vi phạm tồn tại và gây hậu quả; đặc biệt, trong hoạt động hành chính, thời hạn nhanh chóng sẽ đảm bảo cho sự vận hành của bộ máy hành chính, sự tiếp diễn của dịch vụ công.

Tiêu chí nào để xác định thời hạn hợp lý? Dựa trên sự cân bằng giữa lợi ích đương sự và lợi ích xã hội, Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã đưa ra các tiêu chí để đánh giá thời hạn như sau: i) thời gian chậm trễ; lý do chậm trễ; sự kiện dẫn đến việc chậm trễ trước khi đưa ra toà; thiệt hại phát sinh do sự chậm trễ đó⁸.

Trong số bốn tiêu chí thì tiêu chí đầu tiên – thời gian chậm trễ - luôn là “trần và định lượng. Hiển nhiên là đương sự không thể khiếu kiện về việc chính quyền đã không bảo đảm quyền được xét xử nhanh chóng, nếu quá trình tố tụng đã được thực thi với chuẩn mực thông thường về thời hạn. Các tiêu chí còn lại chỉ có thể được xem xét khi mà khoảng cách giữa việc khởi tố và xét xử đã vượt quá ngưỡng thời hạn thông thường và toà nên một sự chậm trễ đáng kể hoặc là một sự chậm trễ

gây thiệt hại cho đương sự. Tiêu chí cuối – tổn hại thực tế - luôn là dành cho các thẩm phán tự đánh giá, và trong các án lệ của Tòa án tối cao Hoa Kỳ.

Ở Pháp, trong nỗ lực cải thiện hiệu quả xét xử hành chính, có rất nhiều cải cách liên quan đến thời hạn xét xử: các trường hợp xử một thẩm phán được tăng lên; khả năng bỏ qua thủ tục phát biểu của công tố viên; các trường hợp xử theo thủ tục rút gọn được mở rộng v.v.. Những nỗ lực này đã đưa đến kết quả tốt. Cho đến nay, thời hạn xét xử hành chính đã được giảm thiểu⁹. Các hồ sơ tồn đọng cũng giảm đáng kể: nếu như năm 2000 số hồ sơ tồn đọng chiếm 50% trong các toà hành chính thì cho đến 2015 chỉ còn lại ít ỏi: 1,3% hồ sơ tồn đọng ở cấp Toà tối cao; 2,8% ở cấp phúc thẩm và 8,9% ở toà hành chính sơ thẩm¹⁰.

1.3. Bảo đảm quyền được chứng minh, thu thập chứng cứ và quá trình điều tra

Ở Pháp, điều tra là nguyên tắc đề cao trong tố tụng hành chính. *Thứ nhất*, mọi vụ việc được chuyển đến cho thẩm phán hành chính phải ở trong tình trạng đã được hoàn tất để xét xử; *thứ hai*, các bên có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ chứng minh cho yêu cầu của mình nhưng toà án có quyền áp dụng các biện pháp điều tra để giải quyết vụ việc. Toà án có thể yêu cầu các bên cung cấp các giải thích, thậm chí những tài liệu cần thiết trong thời hạn nhất định. Hoạt động điều tra của thẩm phán khá chủ động: thẩm phán có thể điều tra không chỉ trong trường hợp những yếu tố do người

⁸ *United States v. Cain*, 671 F3d 271 (2012), dẫn theo Pascal MBONGO - Professeur à l'Université de Poitiers, “Procès équitable et Due Process of Law” - NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 44 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE PROCÈS ÉQUITABLE) - JUIN 2014, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/procès-equitable-et-due-process-of-law>.

⁹ Jean – Marc Sauve, La qualité de la justice administrative, *Revue française d'administration publique* 2016/3 (N° 159), pages 667 à 674.

¹⁰ Jean – Marc Sauve, sdd.

kiểu kiện cung cấp cho thấy là lập luận của người đó không có căn cứ và những biện pháp điều tra bổ sung là cần thiết để toà án xét xử. Thẩm phán có thể đến hiện trường, tiến hành các hoạt động điều tra hoặc lấy lời khai của một số người. Thẩm phán có thể sử dụng biện pháp giám định nếu thấy cần thiết. Trong mọi trường hợp, thẩm phán có thể tự do quyết định các biện pháp này mà không bắt buộc phải theo yêu cầu của các bên¹¹. Sự chủ động của thẩm phán trong áp dụng các biện pháp điều tra còn thể hiện ở chỗ: Tham chính viện thậm chí có quyền từ chối áp dụng một biện pháp điều tra do một trong các bên yêu cầu mà không cần phải nêu lý do từ chối cũng như ghi việc từ chối đó vào trong bản án của mình¹². Thẩm phán có thể tự mình quyết định tiến hành điều tra ngay tại phiên toà. Việc xác minh thu thập chứng cứ được phân công cho một thẩm phán phụ trách quá trình điều tra. Thẩm phán được toàn quyền trong việc đưa ra và thực thi các biện pháp điều tra – có tính bắt buộc đối với các đương sự và các bên khác có liên quan. Trong giai đoạn này, thẩm phán cũng có quyền yêu cầu đương sự bổ sung những khiếm khuyết trong giai đoạn trước như: cung cấp bản sao quyết định hành chính bị kiện (mà người khởi kiện cho rằng cơ quan hành chính chưa cung cấp; ký vào đơn kiện; cử luật sư (trong trường hợp luật bắt buộc có luật sư).

Các hoạt động xác minh thu thập chứng cứ bao gồm: đề nghị cung cấp giấy tờ; đề nghị trả lời về một lập luận; đi khảo sát thực tiễn; điều tra, triệu tập nhân chứng, vật chứng .v.v. Các hoạt động xem xét thực tiễn được thực hiện

bởi một hoặc nhiều thành viên của Hội đồng xét xử. Thẩm phán cũng có thể đề xuất triệu tập người giám định – chỉ được giám định trên nội dung sự việc chứ không nghiên cứu về pháp luật. Giám định viên thường chỉ được mời đến trong trường hợp có những vấn đề về kỹ thuật – cần tìm hiểu sâu để làm căn cứ xét xử và ra phán quyết (ví dụ: mức thiệt hại vật chất). Luật Tố tụng hành chính Pháp quy định, giám định viên phải đảm bảo tính vô tư, và việc giám định phải công khai cho các bên. Kết quả giám định phải thể hiện bằng văn bản và bản sao văn bản này phải được gửi đến cho tất cả các bên đương sự.

1.4. Bảo đảm thủ tục công khai

Theo quy định của Luật Tố tụng hành chính Pháp, các đơn kiện, các tài liệu kèm theo đơn kiện.v.v. được công khai cho các bên đương sự. Việc gửi thông tin cũng phải đảm bảo cho các bên đương sự một thời hạn thỏa đáng để kịp trả lời.

Thẩm phán hành chính Pháp phải thông báo cho các bên liên quan về những căn cứ đánh giá tính bất hợp pháp của quyết định – nếu họ thấy căn cứ này là hiển nhiên (ví dụ: sai thẩm quyền, viện dẫn luật sai hoặc viện dẫn văn bản hết hiệu lực.v.v.) – và trong thời hạn nhất định, các bên phải đưa ra ý kiến của mình để sẵn sàng cho việc lập luận tại tòa.

Trong tố tụng hành chính Pháp: các bản lập luận, bào chữa của các bên đều được cung cấp cho bên đối lập. Tuy nhiên, năm 1997, Chính phủ Pháp ban hành văn bản giới hạn nghĩa vụ này đối với đơn khởi kiện ban đầu¹³. Pháp là

¹¹ Martine Lombard và Gilles Dumont, “Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp”, Sách tham khảo, Nhà pháp luật Việt Pháp – Organisation international de la Francophonie, Nxb. Tư pháp, Hà Nội 2007, tr.619.

¹² Tham chính viện, Bản án Association nationale des avocats honoraires des bureaux français, ngày 31/7/1996, dẫn theo Martine Lombard và Gilles Dumont, “Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp”, Sách tham khảo, Nhà pháp luật Việt Pháp – Organisation international de la Francophonie, Nxb. Tư pháp, Hà Nội 2007, tr.619.

¹³ Martine Lombard và Gilles Dumont, “Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp”, Sách tham khảo, Nhà pháp luật Việt Pháp – Organisation international de la Francophonie, Nxb. Tư pháp, Hà Nội 2007, tr.618.

quốc gia theo thủ tục tố tụng viết, nhưng những năm gần đây, đã có sự tăng cường đáng kể thủ tục tranh tụng; thay đổi trình tự phát biểu và tranh luận tại toà. Sự công khai trong hoạt động của toà án còn thể hiện ở quyền các bên cũng như luật sư của họ hay công chúng – được truyền hình trực tiếp thông qua ứng dụng Télérecours (từ 1/1/2017). Cho đến nay hơn ¾ các vụ kiện tại toà sơ thẩm và phúc thẩm, và 100% các vụ việc tại toà hành chính tối cao – đang sử dụng ứng dụng này¹⁴.

1.5. Nguyên tắc tố tụng viết để đảm bảo sự chặt chẽ

Ở các quốc gia có hệ thống tài phán hành chính độc lập, tính chất tố tụng viết được coi là một đặc trưng cơ bản. Điều này có nghĩa là, việc điều tra dựa trên các bản tự bào chữa của các bên, dựa trên kết quả bằng văn bản của việc thực hiện các biện pháp điều tra như báo cáo giám định.

Tính chất của tố tụng viết còn thể hiện ở các chi tiết như: để chuẩn bị cho phiên toà, báo cáo viên phụ trách hồ sơ phải lập một báo cáo viết trong đó ghi nhận các lập luận, căn cứ do các bên đưa ra, các vấn đề pháp luật có liên quan và nhắc lại các quy định pháp luật hiện hành – để gửi cho các bên tiến hành tố tụng như các thành viên của Hội đồng xét xử và uỷ viên Chính phủ (một thành viên khác của toà nhưng không nằm trong Hội đồng xét xử). Tại phiên toà, các bên hoặc luật sư của các bên thường nói một câu đơn giản để quy chiếu đến các ý kiến lập luận bằng văn bản của mình¹⁵.

Thủ tục tố tụng viết đảm bảo tính chặt chẽ: mọi biện hộ hay lập luận của các bên phải được thể hiện thành văn bản. Điều này phù hợp với đặc trưng của xét xử hành chính – là xét xử

các quyết định (thường là văn bản) của cơ quan hành chính, và cũng làm chặt chẽ hơn quy trình tố tụng.

2. Quy trình chuẩn trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

Cho đến nay, pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam đã trải qua nhiều lần sửa đổi, các quy định về thủ tục tố tụng đã khá hoàn thiện. Tuy nhiên, đối chiếu với quan niệm về quy trình chuẩn, cũng có thể đưa ra một số quan sát và gợi mở cho Việt Nam như sau:

2.1. Cần tăng cường bảo đảm cho sự vô tư và độc lập trong xét xử hành chính

Xét xử hành chính là hoạt động của toà án có thẩm quyền, dựa trên cơ sở pháp luật để đưa ra phán quyết về một vụ án hành chính. Người bị kiện trong vụ án hành chính lại là công quyền – cụ thể là cơ quan hành chính. Để phán quyết của toà thực sự đúng đắn, đảm bảo công lý, thì việc xét xử của toà phải độc lập, khách quan, vô tư, không bị lệ thuộc vào bất kỳ tác động của bên nào – điều này khá khó khăn đối với vụ án hành chính, đặc biệt ở Việt Nam, nơi mà từ xa xưa trong truyền thống các cơ quan nhà nước hoạt động khá tập trung, và quan hệ cá nhân vẫn được coi là “vốn xã hội” chi phối lớn trong mọi lĩnh vực, kể cả trong hoạt động công quyền.

Nguyên tắc độc lập xét xử được quy định trong Hiến pháp “Thẩm phán, Hội thẩm 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” (Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp 2013). Và Điều 13 Luật Tố tụng hành chính quy định: “Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp

¹⁴ Jean – Marc Sauve, La qualité de la justice administrative, Revue française d’administration publique 2016/3 (N° 159), pages 667 à 674.

¹⁵ Martine Lombard và Gilles Dumont, sđd, tr. 620.

luật. Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân dưới bất kỳ hình thức nào”. Tuy nhiên, thực tiễn xét xử hành chính ở Việt Nam thì trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Viện kiểm sát là một trong những cơ quan trực tiếp tham gia vào quá trình tố tụng, và vì vậy có khả năng làm ảnh hưởng đến quyết định của hội đồng xét xử.

Viện kiểm sát có chức năng kiểm sát hoạt động xét xử các vụ án hành chính. Sự tham gia của Viện Kiểm sát vào hoạt động tố tụng hành chính có dấu ấn từ lịch sử, với chức năng kiểm sát chung duy trì đến trước năm 2001. Theo một số học giả, cho đến nay kiểm sát xét xử vẫn được duy trì nhằm tránh các rủi ro xét xử sai, do những nguyên nhân khách quan để lại (ví dụ: chiến tranh, thất lạc các giấy tờ chứng cứ) và cả nguyên nhân chủ quan (trình độ hạn chế của thẩm phán, của người đi kiện – đặc biệt trong các mô hình tố tụng mà đương sự có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ. Chính vì vậy vai trò giám sát của viện kiểm sát trong những phiên tòa này thực sự cần thiết để đảm bảo tính hợp pháp và tính vô tư trong xét xử của tòa¹⁶.

Để kiểm sát xét xử, Viện Kiểm sát (VKS) có những thẩm quyền quan trọng có thể tác động trực tiếp vào hoạt động xét xử. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, VKS có quyền đề nghị chuyển giao để kiểm tra hồ sơ tố tụng; có thể ra lệnh cho tòa tiến hành các biện pháp điều tra bổ sung, nếu Viện cho rằng cần thiết như: xác minh thu thập chứng cứ, giám định.v.v. Tại phiên tòa, Viện Kiểm sát không chỉ kiểm soát diễn tiến phiên tòa mà còn có thể đề nghị triệu tập bổ sung nhân chứng, người giám định hay phiên dịch. Cũng như thế, VKS có

quyền cung cấp những chứng cứ bổ sung ngay tại phiên tòa. Cuối phiên tòa, Viện Kiểm sát có quyền phát biểu về việc giải quyết vụ án. Sau khi tuyên án, VKS có quyền kháng nghị bản án theo tất cả các thủ tục phúc thẩm, tái thẩm, giám đốc thẩm. Tòa án luôn luôn phải tiến hành các thủ tục xét xử tiếp theo nếu bản án bị kháng nghị.

Đặc biệt đáng lưu ý là thẩm quyền của Viện kiểm sát: phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án. Nếu như Luật Tố tụng hành chính 2010 chỉ quy định Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng, việc chấp hành pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án (Điều 160 Luật tố tụng hành chính 2010) thì Luật Tố tụng hành chính 2015 đã sửa đổi điều này, theo đó Viện Kiểm sát có thể phát biểu về nội dung vụ việc: “Sau khi những người tham gia tố tụng tranh luận và đối đáp xong, Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký phiên tòa và của người tham gia tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án, kể từ khi thụ lý cho đến trước thời điểm Hội đồng xét xử nghị án và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án. Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho Tòa án để lưu vào hồ sơ vụ án” (Điều 190. Luật Tố tụng hành chính 2015 đã được sửa đổi, bổ sung 2019).

Như vậy, theo pháp luật hiện hành thì đại diện Viện Kiểm sát có quyền phát biểu không chỉ về thủ tục mà cả về nội dung – tức là về đường lối giải quyết vụ án. Qua thực tiễn xét xử châu Âu, đối chiếu với những tranh luận về các thiết chế tương đương (như Ủy viên Chính phủ tại Tòa hành chính Pháp), có thể làm chúng ta liên hệ về vai trò của Viện Kiểm

¹⁶ Nguyễn Ngọc Khánh, “Về một số điều của Luật Tố chức viện Kiểm sát và thẩm quyền của Viện Kiểm sát trong xét xử các vụ án hành chính, kinh tế và lao động”, Tạp chí Kiểm sát, số 3/2002, tr.26.

sát trong tố tụng ở Việt Nam. Đành rằng vai trò của Viện Kiểm sát là bảo đảm sự tuân thủ pháp luật trong xét xử; nhưng các hoạt động tố tụng do Viện Kiểm sát tiến hành và đặc biệt là đường lối xét xử được Viện Kiểm sát nêu ra trong kết luận tại phiên toà - có thể gây áp lực ít nhiều đến hoạt động của Hội đồng xét xử cũng như ảnh hưởng đến tâm lý của người tham gia tố tụng, và từ đó về hình thức có thể gây ra sự quan ngại về tính vô tư.

Người Anh có câu nói về công lý: “*Not only must justice be done; it must also be seen to be done*” - Công lý không chỉ tồn tại trong bản chất mà phải được thấy ngay cả ở hình thức. Chừng nào còn có quan ngại thiếu vô tư – dù chỉ về vẻ bề ngoài – thì công lý vẫn còn chưa thực sự trọn vẹn. Sự giải thích của Tòa án nhân quyền châu Âu về nguyên tắc vô tư theo hướng phủ nhận sự hiện diện của công tố viên có thể gợi mở đến sự hiện diện của Viện Kiểm sát trong quá trình tố tụng hành chính hiện nay.

2.2. Cần tăng cường vai trò chủ động của toà án trong điều tra, thu thập chứng cứ

Khác với tố tụng hành chính của Pháp, nơi mà “quá trình điều tra không nằm trong tay của các bên mà chủ yếu là của thẩm phán” (« *le déroulement de la procédure d’instruction est sous la maîtrise non des parties, mais du juge* »¹⁷), ở Việt Nam, trong vụ án hành chính, trách nhiệm chứng minh chủ yếu thuộc về các bên. Thẩm phán chỉ tiến hành điều tra khi cần thiết. Điều này được cắt nghĩa từ tổ chức và quan niệm về xét xử hành chính ở Việt Nam: toà hành chính vẫn thuộc về hệ thống toà án nhân dân; và tố tụng hành chính nghiêng về mô hình tố tụng dân sự. Điều đó đã tạo thuận lợi đáng kể cho tổ chức toà án – tránh sự công

kênh hay kéo dài khi thiết lập mô hình xét xử mới; và cũng tạo nên thuận lợi cho xét xử hành chính trong những ngày đầu thành lập- khi có thể kế thừa nhân lực và cả năng lực kinh nghiệm của các thẩm phán xét xử dân sự. Tuy nhiên, trình tự điều tra này cũng gây nên khó khăn trong tố tụng hành chính, đặc biệt cho thủ tục điều tra: với tố tụng hành chính thì các tài liệu chứng cứ, hồ sơ hành chính chủ yếu nằm trong tay cơ quan công quyền. Bên đi kiện không dễ dàng để tiếp cận với các nguồn tài liệu hành chính, đặc biệt nếu chúng đã tồn tại từ nhiều năm về trước.

Như PGS.TS Phạm Duy Nghĩa đã viết: những người dân nhỏ bé sẽ gặp khó khăn trong khởi kiện vụ án hành chính bởi họ khó có thể ngang bằng với công quyền nhất là khi buộc họ phải tự tìm kiếm chứng cứ và chứng minh¹⁸. Và khi nghĩa vụ chứng minh thuộc về phía công dân, người dân cũng đồng thời chịu thêm các gánh nặng khác như: chi phí giám định – nếu tự họ yêu cầu mà không phải là toà án. Bởi vậy, tác giả đã có kiến nghị: khác với vụ án dân sự, kinh tế hay thương mại thì trong vụ án hành chính, các chi phí liên quan đến điều tra cần được toà án trả. Với điều kiện này thì người dân mới có thể dám khởi kiện vụ án hành chính¹⁹.

Tố tụng hành chính khác với tố tụng hình sự - nơi tồn tại một bên đi buộc tội nhân danh nhà nước. Nhưng tố tụng hành chính cũng không hoàn toàn giống tố tụng dân sự - nơi các đương sự có nghĩa vụ tự mình chứng minh cho các lập luận của mình. Nếu coi tố tụng hành chính như tố tụng dân sự và trao nghĩa vụ chứng minh hoàn toàn cho các bên đương sự - sẽ dẫn đến sự bất lợi nhất định đối với bên khởi kiện – tức là người dân. Lý do là việc tìm đủ các chứng

¹⁷ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e édition, Montchrestien, Paris, 2008, p. 817.

¹⁸ Phạm Duy Nghĩa, « Vai trò của luật sư trong vụ án hành chính », Tạp chí Nhà nước và pháp luật, n^o2 (143) 2004, tr. 64.

¹⁹ Phạm Duy Nghĩa, *Tlđđ*, tr. 64.

lý biện minh hay phản bác lại một quyết định hành chính – đôi khi vượt quá khả năng của một công dân. Các tài liệu, hồ sơ hành chính nhiều khi chỉ được lưu giữ tại công quyền; ẩn dưới nhiều lớp vỏ bí mật công tác, bí mật cơ quan, và lưu giữ qua nhiều nhiệm kỳ công tác khác nhau, vượt qua nhiều cửa thủ tục hành chính khác nhau mới hy vọng tiếp cận được. Và hoàn toàn không loại trừ khả năng cơ quan hành chính – với tư cách là người bị kiện – không muốn công khai hay trao cho người đi kiện mình những tài liệu có khả năng chống lại chính mình. Bởi lẽ đó, nếu quan niệm nghĩa vụ chứng minh là ngang bằng, thuộc về đương sự - sẽ là sự không công bằng cho người khởi kiện hành chính. Trên thực tế đã có không hiếm trường hợp cơ quan hành chính gây cản trở cho việc thu thập chứng cứ: “Không những vậy, các đối tượng bị khởi kiện thường ngại va chạm, né tránh trách nhiệm của mình, đặt mình ở vị trí cao hơn so với người khởi kiện. Một số trường hợp đại diện cơ quan nhà nước đã phản ứng hoặc có thái độ không hợp tác khi bị triệu tập ra tòa, gây khó khăn trong việc điều tra, thu thập chứng cứ; thậm chí không thèm trả lời bằng văn bản theo yêu cầu của cơ quan chức năng”²⁰. Bởi vậy, để đảm bảo công bằng cho người đi kiện, vấn đề thu thập chứng cứ cần được quy định như sau:

Thứ nhất: nghĩa vụ chứng minh không chỉ thuộc về các bên đương sự - và tòa án không được “ở ngoài cuộc”. Luật Tố tụng hành chính 2015 chỉ quy định tòa án xác minh thu thập chứng cứ khi đương sự không thể tự làm và có yêu cầu và tòa án xét thấy cần thiết (Điều 83 khoản 6 Luật Tố tụng hành chính 2015), như vậy làm giảm thiểu đi rất nhiều khả năng can thiệp của tòa vào hoạt động chứng minh. Từ kinh nghiệm của tòa hành chính Pháp, và đặt trong bối cảnh hiện nay, chúng tôi cho rằng:

việc chứng minh trong vụ án hành chính vừa là quyền, nghĩa vụ của các đương sự và của tòa án, và Luật nên mở rộng các trường hợp tòa án xác minh thu thập chứng cứ.

Thứ hai: cần có chế tài xử lý nghiêm minh đối với hành vi không giao nộp, gây cản trở trong xác minh, thu thập chứng cứ. Đây là chế tài nhằm chủ yếu vào cơ quan hành chính, bởi cơ quan hành chính thường là người nắm giữ chứng cứ và cũng là người có lợi ích lý giải được trong việc che giấu, cản trở xác minh chứng cứ.

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã thể hiện tinh thần đó khi quy định: Trường hợp có yêu cầu của đương sự hoặc xét thấy cần thiết, Tòa án yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý, lưu giữ cung cấp cho mình tài liệu, chứng cứ. Cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý, lưu giữ tài liệu, chứng cứ có trách nhiệm cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu; trường hợp hết thời hạn này mà không cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án thì cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do cho Tòa án. Cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện yêu cầu của Tòa án mà không có lý do chính đáng có thể bị xử lý theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan. Việc xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân không phải là lý do miễn nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án.

Tuy nhiên, để dễ áp dụng trách nhiệm này vào thực tiễn, cần cụ thể hoá các chế tài, tránh dẫn chiếu sang các văn bản khác. Và tiến tới xa hơn, để nghĩa vụ cung cấp chứng cứ được thực sự chấp hành bởi cơ quan hành chính, có thể học tập mô hình ở nước ngoài. Tòa hành

²⁰ Nguyễn Sơn, chuyên mục Pháp luật: “Còn nhiều bất cập”, <http://www.baobinhdinhh.com.vn/viewer.aspx?macm=15&macmp=17&mabb=31719>, truy cập ngày 9/6/2015.

chính ở Cộng hòa Pháp: khi tòa án yêu cầu mà cơ quan hành chính không cung cấp chứng cứ, thì việc các lập luận do người khởi kiện nêu ra mặc nhiên được tòa công nhận – không cần phải bổ sung các chứng cứ liên quan đang nắm giữ bởi cơ quan hành chính. Có như vậy mới thực sự ràng buộc trách nhiệm của cơ quan hành chính trong cung cấp chứng cứ cho vụ án, và làm ngang bằng địa vị của các bên đương sự trong các vụ “dân kiện quan” này.

2.3. Cần bảo đảm xét xử nhanh chóng, kịp thời

Trong pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam, nguyên tắc nhanh chóng, kịp thời của công lý hành chính biểu hiện ở các khía cạnh sau: Thứ nhất: thời hạn xét xử hành chính nhanh gọn – so với các thủ tục tố tụng khác như dân sự, hình sự; Thứ hai: đã có khả năng có những thủ tục rút gọn trong xử hành chính. Tuy nhiên, vẫn còn thủ tục xử “án đọng trần” trong tố tụng hành chính – tức là thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao. Đây là một thủ tục đặc biệt, lần đầu tiên được quy định trong Luật tố tụng hành chính Việt Nam năm 2010 và vẫn duy trì đến nay.

Thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về bản chất chính là thủ tục xem xét lại kết quả giám đốc thẩm, tái thẩm của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Vì vậy, tính đặc biệt của thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thể hiện rằng: ngay cả các phán quyết cuối cùng của cơ quan xét xử cao nhất cũng có thể được đưa ra xem xét lại. Nói cách khác, quy định về thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao mở ra khả năng xem xét lại

“án đọng trần”. Quy định về xử án đọng trần cũng tạo nên mối quan ngại: Các đương sự sẽ mất thêm thời gian, tiền bạc theo đuổi những vụ kiện kéo dài. Công tác thi hành án vì vậy cũng bị chậm trễ, kéo dài; Về phía tòa án, việc xem xét lại quyết định của hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao cũng dẫn đến rủi ro làm giảm đi sự cẩn trọng của các thẩm phán: khi họ hiểu rằng phán quyết mình đã đưa ra còn có thể bị kháng cáo kháng nghị hay sửa đổi, thì vẫn còn khả năng “y lại” chưa chịu trách nhiệm tuyệt đối, cuối cùng về vụ việc, để đảm bảo uy tín của ngành tư pháp. Hơn nữa về phương diện lý thuyết có thể đặt ra khả năng Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao bị “quá tải” khi đảm trách thêm thủ tục đặc biệt này.

Trong thực tiễn, việc xét xử hành chính vẫn còn bị kéo dài. Theo Chánh án Tòa án nhân dân tối cao Nguyễn Hoà Bình trả lời chất vấn trước Quốc hội: “Từ kết quả giám sát chuyên đề của Ủy ban Tư pháp Quốc hội cũng như từ thực tiễn hoạt động của ngành Tòa án cho thấy việc giải quyết án hành chính có 3 tồn tại chính. Một là tỷ lệ giải quyết án thấp so với yêu cầu của Quốc hội, hai là số lượng án hành chính tồn đọng nhiều, ba là thời gian kéo dài”²¹. Như vậy, vẫn còn đặt ra yêu cầu trong thực tiễn: phải cải tiến các thủ tục và tăng cường trách nhiệm để đảm bảo vụ xử hành chính không bị kéo dài, tôn trọng đúng nguyên tắc quy trình chuẩn. Từ kinh nghiệm xét xử hành chính của một số nước trên thế giới như Hoa Kỳ và Pháp, để đảm bảo thời hạn xét xử hợp lý, cần cân nhắc bỏ thủ tục xử “án đọng trần”; tăng cường các loại án có thể xử theo thủ tục rút gọn, áp dụng các thành tựu công nghệ mới vào hoạt động tố tụng; và có tiêu chí cũng như cơ chế giám sát và công khai về thời hạn xét xử án hành chính ■

²¹ Xuân Bách, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/tin-quan-tam/tandtc-thuc-hien-tot-cac-giai-phap-nham-nang-cao-hieu-qua-trong-giai-quyet-xet-xu-cac-loai-an-va-cac-mat-hoat-dong-cua-tand> ngày 30/10/2018, truy cập ngày 21/6/2021.