

## KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP CỦA TÒA ÁN HOA KỲ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Phan Thị Lan Hương\*

\* TS, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* kiểm soát quyền hành pháp, tinh hợp pháp, tinh hợp lý, thẩm quyền của tòa án

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 23/07/2019  
Biên tập : 19/08/2019  
Duyệt bài : 26/08/2019

Article Infomation:

*Keywords:* controlling of executive power; the legality; reasonableness; and jurisdiction of the court.

*Article History:*

Received : 23 Jul 2019  
Edited : 19 Aug. 2019  
Approved : 26 Aug. 2019

### 1. Sự cần thiết phải kiểm soát thực hiện quyền hành pháp

Mỗi quốc gia sẽ có cách thức tổ chức và thực hiện quản lý nhà nước (QLNN) khác nhau tùy thuộc vào điều kiện chính trị, pháp lý, kinh tế, văn hóa, xã hội. Xu hướng chung của các nước trên thế giới là tổ chức bộ máy theo nguyên tắc tam quyền phân lập và kiểm soát việc thực hiện quyền lực của mỗi nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tổ chức bộ

Tóm tắt:

Cơ quan hành chính nhà nước là chủ thể chủ yếu, quan trọng thực hiện quyền hành pháp và luôn đứng trước nguy cơ lạm quyền, tham nhũng, thiếu trách nhiệm trong quản lý. Thông thường, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được thực hiện qua hai kênh: nội bộ (bên trong) và bên ngoài hệ thống (cơ quan tư pháp, lập pháp). So sánh việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở các nước và đề xuất các khuyến nghị cho Việt Nam là một công việc cần thiết.

Abstract

The state administrative agencies are the key and important subjects to exercise the executive power. They always face with the potential abuse of power, corruption and lack of accountability. The controlling of the exercise of executive power is commonly carried out through two channels: internal control and external control (judice body, legislative body). It is necessary to make comparison of the control mechanism of the exercise of executive power in other countries and to provide recommendations for Vietnam

máy nhà nước ta được thực hiện theo nguyên tắc "tập trung - dân chủ" trong đó có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp<sup>1</sup>.

Các hình thức kiểm soát quyền lực chủ yếu là thông qua các hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp, hoạt động xét xử của cơ quan tư pháp, và hoạt động kiểm tra, thanh tra của hệ thống cơ quan hành pháp.

1 Hiến pháp năm 2013

Điểm đáng lưu ý là việc kiểm soát thực hiện QLNN thường tập trung nhấn mạnh vào kiểm soát thực hiện quyền hành pháp do các cơ quan hành chính nhà nước (HCNN) thực hiện. Bởi vì, thực hiện quyền hành pháp là một trong những chức năng quan trọng của cơ quan HCNN nhằm mục đích tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào trong đời sống. Chủ thể thực hiện quyền hành pháp là những cá nhân, tổ chức có thẩm quyền, nhân danh Nhà nước hoặc được Nhà nước trao quyền thực hiện hoạt động quản lý nhà nước trong một số trường hợp cụ thể. Yêu cầu chung của thực hiện quyền hành pháp là bảo đảm chủ thể có thẩm quyền phải tuân thủ pháp luật, sử dụng quyền lực trong giới hạn pháp luật cho phép. Do đó, mỗi quốc gia cần có cơ chế để kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp để bảo đảm hạn chế việc lạm quyền hay việc sử dụng QLNN không vì lợi ích công.

Bên cạnh đó, cơ quan HCNN là chủ thể sử dụng QLNN ở một phạm vi rất rộng, có liên quan đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, văn hóa, đất đai, lao động, tài chính, ngân hàng, giáo dục, y tế... Có thể nói, hoạt động của cơ quan HCNN ảnh hưởng trực tiếp đến việc tổ chức thực hiện và bảo đảm các quyền và lợi ích chính đáng của người dân. Khi thực hiện những hoạt động này, cơ quan HCNN có khả năng xâm hại đến các quyền và lợi ích hợp pháp đó. Bên cạnh đó, các cơ quan HCNN cũng dễ bị "thâu tóm" bởi các tập đoàn kinh tế lớn trong việc hoạch định các chính sách để bảo đảm có lợi cho các tập đoàn mà không quan tâm đến lợi ích của công chúng.

Thâu tóm cơ quan HCNN có thể được hiểu là việc thuyết phục các cơ quan thay đổi các chính sách/quy định hoặc áp dụng trong việc thực thi các quy định/chính sách đó<sup>2</sup>. Do đó, yêu cầu của xây dựng nhà nước pháp quyền

là phải đảm bảo pháp luật được tôn trọng và tuân thủ triệt để, có nghĩa là cần phải có cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân được nhà nước trao quyền, để hạn chế việc lạm quyền của các chủ thể quản lý nhà nước. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thường được thực hiện thông qua hai kênh: kiểm soát bên trong hệ thống cơ quan HCNN và kiểm soát bên ngoài hệ thống (thông qua việc thực hiện quyền giám sát của cơ quan quyền lực, quyền xét xử của tòa án) hoặc qua hoạt động giám sát xã hội (của các cá nhân, tổ chức xã hội). Việc quy định thẩm quyền xét xử các quyết định hành chính/hành vi hành chính cho cơ quan tòa án xuất phát từ nhiều nguyên tắc khác nhau, tiêu biểu là nguyên tắc "kiểm chế và đối trọng" (check and balance) trong mô hình nhà nước tổ chức theo thuyết tam quyền phân lập. Nguyên tắc kiểm chế và đối trọng nghĩa là mỗi hệ thống cơ quan có thể kiểm tra và kiểm soát một phần hoặc toàn bộ các công việc của hệ thống cơ quan đó. Điều này tạo ra sự cân bằng quyền lực giữa các cơ quan nhà nước để đảm bảo không có cơ quan hay cá nhân nào có quá nhiều quyền lực<sup>3</sup>.

Tòa án là cơ quan độc lập đưa ra các phán quyết để quyết định một quyết định hành chính hay hành vi hành chính của cơ quan HCNN hay của cá nhân có thẩm quyền, thông qua đó thực hiện quyền kiểm tra, kiểm soát đối với các hoạt động của hệ thống cơ quan hành pháp.

## 2. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Tòa án ở Hoa Kỳ

Chủ thể thực hiện quyền hành pháp ở Hoa Kỳ bao gồm Tổng thống và Chính phủ liên bang Hoa Kỳ. "Quyền hành pháp được trao cho Tổng thống Hợp chúng quốc Hoa Kỳ"<sup>4</sup>. Tổng thống bổ nhiệm và Thượng viện phê chuẩn các Bộ trưởng. Tổng thống có quyền hạn rộng lớn như quyền tuyên bố

2 "The Benefits of Capture," accessed April 10, 2018, [https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2251&context=faculty\\_scholarship](https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2251&context=faculty_scholarship).

3 Leslie Harper, *What Are Checks and Balances?* (The Rosen Publishing Group, 2012), 6.

4 Tuyên tập Hiến pháp một số nước trên thế giới, Hiến pháp Hoa Kỳ, khoản 1, Điều 2, Nxb. Thống kê (2009), tr 24.

chiến tranh, quyền điều hành công việc quốc gia và quyền điều hành các hoạt động của chính quyền liên bang. Tương tự như vậy, ở mỗi bang cũng tổ chức bộ máy chính quyền liên bang và Thống đốc bang là người đứng đầu hệ thống cơ quan hành pháp ở mỗi bang.

Có thể nói, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đã được thực hiện thông qua hai kênh là Nghị viện và Tòa án. Để đảm bảo Tòa án kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp Hoa Kỳ đã quy định và đảm bảo hệ thống cơ quan tư pháp độc lập.

Thẩm phán và các cán bộ tư pháp được bổ nhiệm thông qua quy trình hai bước là do Tổng thống chỉ định và Thượng viện phê chuẩn. Thẩm phán Tòa án liên bang và thẩm phán Tòa án tối cao độc lập với nhánh hành pháp và lập pháp. Không ai có thể cắt giảm lương của thẩm phán. Thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời. Thẩm phán chỉ bị miễn nhiệm bởi cơ quan lập pháp khi phạm tội hình sự nghiêm trọng và có hành vi vi phạm pháp luật<sup>5</sup>. Thẩm quyền xét xử của Tòa án trong các vụ án hành chính được quy định trong Luật Thủ tục hành chính (APA) năm 1946. Luật Thủ tục hành chính áp dụng cho tất cả các cơ quan. Luật APA (khoản 10) quy định về quyền được yêu cầu xem xét lại: Bất kỳ ai bị xâm hại trái luật bởi hoạt động của một cơ quan, hoặc bị ảnh hưởng bất lợi hoặc bị ảnh hưởng bởi hành động đó theo quy định bất kỳ đạo luật có liên quan nào, sẽ được xem xét tư pháp<sup>6</sup>. Như vậy, bất kỳ cá nhân, tổ chức nào cũng có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án xem xét lại các quyết định hành chính/hành vi của cơ quan nếu gây bất lợi cho họ. Theo khoản 10 (3) quy định về phạm vi của xem xét: Tòa án đưa ra quyết định dựa trên các câu hỏi có liên quan đến pháp luật, giải thích Hiến pháp và các điều

khoản của các văn bản luật và xác định ý nghĩa của việc áp dụng các quy định cho bất kỳ hành động nào của cơ quan. Tòa án có thể buộc cơ quan rút lại các hành động/quyết định trái luật hoặc có sự trì hoãn không hợp lý; và có thể đưa ra các yêu cầu về đình chỉ các hoạt động trái luật, các phát hiện và các khuyến nghị được phát hiện là (1) tùy tiện, bất thường, lạm dụng tùy ý, hoặc không tuân theo luật; (2) trái với quy định của Hiến pháp về quyền, quyền lực, đặc quyền hoặc miễn trừ (3) vượt quá thẩm quyền, thẩm quyền hoặc hạn chế theo luật định, hoặc thiếu quy định về quyền (4) không tuân thủ các thủ tục theo quy định của pháp luật; (5) không được hỗ trợ bởi các bằng chứng cần thiết theo quy định; (6) không được bảo đảm bởi các sự kiện thực tế là đối tượng để Tòa án xem xét lại. Khi đưa ra các quyết định nêu trên, Tòa án sẽ xem xét toàn bộ hồ sơ hoặc các bằng chứng được đưa ra bởi các bên và theo trách nhiệm phải thực hiện theo quy định của pháp luật<sup>7</sup>.

Tòa án có quyền xem xét lại (judicial review) các loại quyết định giải thích pháp luật; quyết định giải quyết vụ việc thực tế (quyết định hành chính cá biệt) và quyết định chính sách dựa trên các tiêu chuẩn bao gồm: tính hợp lý của quyết định; bằng chứng làm căn cứ cho việc giải quyết các vụ việc thực tế; và lý do của quá trình ban hành, các giải pháp lựa chọn có đảm bảo tính hợp lý không<sup>8</sup>. Như vậy, tiêu chí để xem xét lại các quyết định hành chính của Tòa án không chỉ là tính hợp pháp mà còn bao gồm cả tính hợp lý của các quyết định. Như vậy, so sánh với quy định về thẩm quyền xét xử của Tòa án Hoa Kỳ với Tòa án của Việt Nam trong xét xử các vụ án hành chính, có hai điểm khác biệt cơ bản sau:

5 GS. Phạm Lê Huyền (ĐH Texas A&M). Luật Hành chính của Hoa Kỳ. Cấu trúc và thách thức. Bài thuyết trình tại Hội thảo Luật Hành chính công, 2017.

6 "Administrative Procedure Act," accessed June 3, 2018, <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>.

7 "Administrative Procedure Act."

8 GS. Phạm Lê Huyền (ĐH Texas A&M), Tidd.

*Thứ nhất*, về đối tượng xét xử, Tòa án Hoa Kỳ có thẩm quyền xem xét lại tất cả các loại quyết định hành chính, bao gồm cả quyết định chính sách và quyết định giải thích pháp luật của cơ quan hành pháp. Tòa án nên bãi bỏ việc xác định sự việc của một cơ quan quản lý nếu việc xác định đó không có bằng chứng có giá trị và hợp lý (quyết định có hợp lý không? nếu không: quyết định hợp lý đó có đúng không?)

Quyết định chính sách được hiểu là các quyết định do cơ quan hành chính ban hành để đưa ra một giải pháp, một mệnh lệnh, quy định để thực hiện một động cụ thể nào đó, ví dụ như quyết định xây dựng một nhà máy ở một địa điểm nào đó. Ví dụ, quyết định chính sách: Bộ Lao động muốn điều chỉnh về vấn đề chất benzen để bảo vệ người lao động. Các nghiên cứu chỉ ra rằng nồng độ benzen cao gây nguy hiểm, nhưng các nhà khoa học không rõ ở nồng độ thấp thì có nguy hiểm không? Bộ Lao động nên cấm sử dụng benzen ở tất cả các nồng độ hay chỉ cấm sử dụng ở nồng độ cao? Quyết định này là một quyết định về chính sách và cũng là đối tượng thuộc thẩm quyền xem xét lại của Tòa án. Liên quan đến thẩm quyền xem xét lại, tiêu chí của việc xem xét lại quyết định chính sách đó là Tòa án yêu cầu cơ quan quản lý xác định lý do cho việc lựa chọn một phương sách hành động thay vì một phương sách khác và đưa ra giải thích về các lý do lựa chọn chính sách (tính hợp lý). Ví dụ, vụ án: Hiệp hội các nhà sản xuất xe mô tô kiện Cơ quan bảo hiểm nông trang (Tòa án tối cao 1983): Cơ quan quản lý (Cục An toàn giao thông đường cao tốc quốc gia) đã quyết định rằng xe hơi không bắt buộc phải có dây an toàn. Các nghiên cứu tại thời điểm đó không đưa ra kết luận về lợi ích của dây an toàn (vì có nhiều người không sử dụng dây an toàn). Tất cả lý do

mà Cục An toàn giao thông đường cao tốc quốc gia đưa ra tương tự những lập luận mà các nhà sản xuất đưa ra. Kết quả là, Tòa án tối cao đã xem xét kỹ càng các lý do của cơ quan quản lý và đã đình chỉ quyết định của cơ quan quản lý bởi vì cơ quan quản lý đã không xem xét về việc thay thế thiết kế dây an toàn để đảm bảo an toàn hơn và hấp dẫn hơn đối với lái xe<sup>9</sup>.

Bên cạnh đó, Tòa án của Hoa Kỳ cũng có thẩm quyền xem xét lại các quyết định giải thích pháp luật dựa trên các tiêu chí như luật có quy định rõ ràng về vấn đề không? Nếu có thì Tòa án (và cơ quan quản lý) phải thực hiện những gì mà luật quy định. Và nếu luật không quy định về vấn đề đó thì Tòa án nên tôn trọng /theo sự giải thích của cơ quan quản lý, nếu sự giải thích đó hợp lý. Trên thực tế, Tòa án thường tôn trọng các quyết định giải thích luật của các cơ quan quản lý. Ví dụ điển hình về xem xét lại các quyết định giải thích luật của Tòa án là vụ *Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, Inc*<sup>10</sup>. Vụ án do Hội đồng Bảo vệ tài nguyên thiên nhiên kiện việc giải thích quy định trong Đạo luật sửa đổi về không khí sạch năm 1977. Trên cơ sở đạo luật này, Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) đã thông qua quy định cho phép các tiểu bang xử lý tất cả các thiết bị phát thải ô nhiễm trong cùng một nhóm công nghiệp như thể chúng là một "bong bóng" duy nhất. Sử dụng điều khoản "bong bóng" này, các nhà máy có thể lắp đặt hoặc thay đổi một phần thiết bị mà không cần giấy phép nếu thay đổi không làm tăng tổng lượng phát thải của nhà máy. Một số nhóm bảo vệ môi trường, bao gồm Hội đồng Bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, đã kiện điều khoản "bong bóng" vì cho rằng nó trái với Đạo luật. Tòa phúc thẩm Hoa Kỳ cho rằng quy định của Cơ quan Bảo vệ môi trường là không phù hợp cho một chương trình được

9 GS. Phạm Lê Huyền (ĐH Texas A&M). Tlđd x

10 "Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, Inc | Casebriefs," accessed June 2, 2018, <https://www.case-briefs.com/blog/law/administrative-law/administrative-law-keyed-to-lawson/scope-of-review-of-agency-action/chevron-usa-v-natural-resources-defense-council-inc/>

ban hành nhằm cải thiện chất lượng không khí. Câu hỏi được đặt ra trong vụ án này là: Đạo luật Không khí sạch có cho phép EPA xác định thuật ngữ “nguồn cố định” có nghĩa là toàn bộ các nhà máy công nghiệp, cho phép các nhà máy xây dựng hoặc sửa đổi các đơn vị trong nhà máy mà không cần giấy phép theo Đạo luật không? Tuy nhiên, phán quyết của Tòa án tối cao Hoa Kỳ cho rằng quy định “bong bóng” là một cách giải thích hợp lý về thuật ngữ “nguồn cố định” trong Đạo luật Không khí sạch. Quốc hội không có ý định cụ thể cho việc giải thích thuật ngữ đó, và quy định của EPA là một lựa chọn chính sách hợp lý. *Do đó, Chevron là vụ án mang tính bước ngoặt đã ủng hộ việc đưa ra quyết định của các cơ quan cho các quyết định hoạch định chính sách hợp lý của họ.*

So sánh với Việt Nam, theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện và kiện nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, hành vi hành chính đó và trả lời kết quả cho Tòa án theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, Tòa án chỉ có *quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật* nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Do đó, có thể nói rằng các quyết định chính sách và quyết định giải thích luật không thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án Việt Nam.

*Thứ hai, căn cứ để xem xét lại quyết định hành chính của Tòa án Hoa Kỳ không chỉ dừng lại ở việc xem xét tính hợp pháp*

của quyết định hành chính mà còn xem xét cả *tính hợp lý* của quyết định. Điều 10 (e) của Luật APA đã quy định phạm vi xem xét lại các quyết định hành chính bao gồm các tiêu chí như: (1) độc đoán, tùy tiện, lạm dụng quyền quyết định, hoặc nói cách khác là không phù hợp với pháp luật; (2) trái với quyền lập hiến, thẩm quyền, đặc quyền hoặc quyền miễn trừ; (3) vượt quá thẩm quyền, hoặc các hạn chế về thẩm quyền theo luật định; (4) không tuân thủ các thủ tục theo yêu cầu của pháp luật; (5) không có bằng chứng hỗ trợ đáng kể trong mọi trường hợp theo các yêu cầu của phần 7 và 8 hoặc được xem xét lại trong hồ sơ của một phiên điều trần của cơ quan do pháp luật quy định; hoặc (6) từ chối đưa ra các dữ liệu thực tế (facts) theo yêu cầu của cơ quan Tòa án. Tiêu chí “độc đoán và tùy tiện” là tiêu chí được Tòa án sử dụng phổ biến trong đánh giá các quyết định của cơ quan hành chính<sup>11</sup>. Ví dụ như trong vụ Chevron, Tòa án đã xem xét quyết định giải thích luật của Cơ quan Bảo vệ môi trường của Hoa Kỳ trong việc giải thích Đạo luật Không khí sạch có hợp lý không? và dựa trên yêu cầu đưa ra các bằng chứng để giải thích cho các lý do lựa chọn chính sách đó. Việc quy định tiêu chí “độc đoán và tùy tiện” là căn cứ để tòa án hạn chế được sự lạm quyền của cơ quan HCNN trong việc ban hành các chính sách, hạn chế lợi ích nhóm hay “sự thu tóm” các cơ quan HCNN.

Trong khi đó, theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính ở Việt Nam thì “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc trong trường hợp *không đồng ý* với quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết, nhưng hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng *không đồng ý* với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó” (Điều 115).

11 Todd Garvey, “A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review,” n.d., 14.

*Thứ ba*, thẩm quyền của Tòa án Hoa Kỳ trong việc xem xét các quyết định hành chính cũng đảm bảo sự tôn trọng các hoạt động mang tính chuyên môn chuyên sâu của các cơ quan quản lý. Trong quá trình xét xử, Tòa án Hoa Kỳ chỉ đánh giá việc áp dụng pháp luật và đưa ra các *khuyến nghị* chứ không ban hành quyết định thay thế cho cơ quan hành chính. Tòa án có thể yêu cầu cơ quan hành chính nhiều lần sửa đổi để quyết định đó là phù hợp. Như vậy, trong mọi trường hợp cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính dẫn đến khiếu kiện phải tự sửa đổi quyết định của mình trên cơ sở các khuyến nghị của cơ quan tài phán<sup>12</sup>.

Ở Việt Nam, Hội đồng xét xử xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính và có quyền quyết định: Bác yêu cầu khởi kiện, nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật; chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, *tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật* và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với quyết định hành chính trái pháp luật đã bị hủy; chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên bố hành vi hành chính là trái pháp luật, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật (Điều 193).

Như vậy, so sánh với thẩm quyền của Tòa án Hoa Kỳ, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Tòa án Việt Nam được quy định hạn chế hơn bởi vì đối tượng thuộc thẩm quyền xét xử chỉ là các quyết định

hành chính và hành vi hành chính cá biệt, nghĩa là các quyết định, hành vi của cơ quan hành chính hoặc cán bộ có thẩm quyền trong cơ quan đó ban hành/thực hiện để giải quyết một công việc cụ thể, với một hoặc một số đối tượng cụ thể. Những quyết định giải thích pháp luật và quyết định chính sách không thuộc thẩm quyền xem xét lại của Tòa án Việt Nam. Ngoài ra, tiêu chí để xem xét lại các quyết định hành chính/hành vi hành chính mới chỉ được tập trung vào tính hợp pháp của quyết định (về căn cứ, hình thức, nội dung của quyết định, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành, thời hiệu, thời hạn ban hành/thực hiện quyết định hành chính/hành vi hành chính).

### 3. Một số khuyến nghị với Việt Nam

Việt Nam và Hoa Kỳ là hai quốc gia có những điểm khác biệt rõ rệt trong cách thức tổ chức QLNN. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền và xã hội dân chủ, việc kiểm soát QLNN cần được đẩy mạnh thông qua hoạt động xét xử của Tòa án và hoạt động giám sát của cơ quan Quốc hội. Mặc dù, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã thực hiện cải cách về thẩm quyền xét xử của Tòa hành chính thông qua việc tăng cường tính độc lập của thẩm phán trong xét xử vụ án hành chính, ví dụ như Tòa án nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết: “Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan HCNN từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan HCNN đó, trừ quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện” Tuy nhiên, để đảm bảo kiểm soát quyền hành pháp một cách hiệu quả hơn thông qua hoạt động xét xử của Tòa án, cần thực hiện một số giải pháp sau:

12 Đinh Văn Minh. Tài phán hành chính ở Hoa Kỳ. 2009.

*Thứ nhất*, cần mở rộng thẩm quyền của Tòa án trong xét xử các vụ án hành chính, nghĩa là cần nghiên cứu quy định các quyết định chính sách (quyết định phê duyệt quy hoạch, quyết định thay cây xanh đô thị - những quyết định có liên quan đến nhiều người) cũng là đối tượng thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa hành chính. Thực tế hiện nay cho thấy có rất nhiều các quyết định hành chính loại này chưa có một cơ chế giải quyết cụ thể, hiệu quả. Ví dụ, Quyết định số 6816/QĐ-UBND của TP Hà Nội ngày 11/11/2013 phê duyệt Đề án cải tạo, bổ sung và trồng thay thế 6.700 cây xanh đô thị trên một số tuyến phố của Sở Xây dựng. Khi triển khai Đề án này trên thực tế đã có sự bức xúc, phản ứng từ phía người dân nhưng vụ việc này không thuộc thẩm quyền thụ lý của Tòa án.

*Thứ hai*, cần nghiên cứu trao cho Tòa án nhân dân tối cao quyền xem xét và hủy bỏ hay đình chỉ thi hành các quyết định hành chính quy phạm trái với Hiến pháp, pháp luật do chính quyền địa phương ban hành. Pháp luật hiện hành mới chỉ quy định quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, pháp luật. Việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định hành chính quy phạm do chính quyền địa phương ban hành cũng góp phần bảo đảm

xây dựng hệ thống pháp luật được đồng bộ, thống nhất. Bảo đảm có được một hệ thống cơ quan độc lập trong việc xem xét lại tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định hành chính quy phạm.

*Thứ ba*, cần nghiên cứu bổ sung tiêu chí xem xét các quyết định hành chính/hành vi hành chính ngoài tính hợp pháp còn đảm bảo tính hợp lý để có thể bảo đảm các quyết định hành chính/hành vi hành chính được ban hành bởi các chủ thể phải đáp ứng cả tiêu chuẩn hợp lý (tính khả thi, chi phí thực hiện, điều kiện thực hiện, các giải pháp lựa chọn trong quyết định hay thực hiện hành vi).

*Tóm lại*, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có thể thực hiện qua nhiều cơ chế khác nhau, và kiểm soát của Tòa án là một trong những kênh đảm bảo tính độc lập. Để thực hiện mục tiêu kiểm soát QLNN, hạn chế lạm quyền, kiểm soát tham nhũng, hạn chế sự thâm tóm các cơ quan HCNN của các tập đoàn kinh tế lớn thì Nhà nước cần phải đẩy mạnh hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Đặc biệt là mở rộng thẩm quyền và các tiêu chí xem xét lại các quyết định hành chính của Tòa án sẽ góp phần hạn chế được tham nhũng, nâng cao kỷ luật, kỷ cương, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức ■

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. "Administrative Procedure Act." Accessed June 3, 2018, <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>.
2. "Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, Inc | Casebriefs." Accessed June 2, 2018, <https://www.casebriefs.com/blog/law/administrative-law/administrative-law-keyed-to-lawson/scope-of-review-of-agency-action/chevron-usa-v-natural-resources-defense-council-inc/>.
3. Garvey, Todd. "A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review," n.d., 20.
4. Harper, Leslie. *What Are Checks and Balances?* The Rosen Publishing Group, 2012.
5. "The Benefits of Capture" Accessed April 10, 2018, [https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2251&context=faculty\\_scholarship](https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2251&context=faculty_scholarship).
6. Đinh Văn Minh, *Tài phán hành chính ở Hoa Kỳ*, 2009;
7. Phạm Lê Huyền (ĐH Texas A&M), *Luật Hành chính của Hoa Kỳ: Cấu trúc và thách thức*, Bài thuyết trình tại Hội thảo Luật Hành chính công, 2017.