**QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH** **THEO QUY ĐỊNH LUẬT TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015**

**ThS.NCS Nguyễn Thị Hà**

**Khoa Luật – Trường Đại học Vinh**

**Tóm tắt:** *Quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là nội dung có ý nghĩa quan trọng trong tố tụng hành chính; theo đó Tòa án đưa ra phán quyết nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự. Bài viết tập trung đi vào phân tích, luận giải, đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trên cơ sở đó, đưa ra những kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện việc thực hiện quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta hiện nay.*

**Từ khóa*:*** *Quyền hạn của Hội đồng xét xử; sơ thẩm vụ án hành chính; thẩm quyền xét xử sơ thẩm; vụ án hành chính.*

Quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có thể được hiểu là quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo nghĩa hẹp - “*quyền mà pháp luật trao cho tòa án khi xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính, thể hiện trong nội dung của các phán quyết mà hội đồng xét xử đưa ra”*[[1]](#footnote-1). Theo cách hiểu này, quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chínhlà nội dung trọng tâm của thẩm quyền xét xử vụ án hành chính nói chung của Tòa án; thể hiện năng lực pháp lý của Tòa án trong việc đánh giá, phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện theo trình tự tố tụng hành chính sơ thẩm nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Quy định hợp lý quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ là cơ sở để giải quyết nhanh chóng, dứt điểm vụ án hành chính ở cấp xét xử đầu tiên mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết vụ án hành chính ở các cấp xét xử tiếp theo. Do đó, việc đánh giá thực trạng và kiến nghị hoàn thiện việc thực hiện quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính của Tòa án.

[**1. Đánh giá quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính**](file:///C:\Users\admin\Desktop\Nguyen%20Thi%20Ha_Tap%20chi%20Luat%20hoc_2017.doc#_Toc446602125) **theo quy định của pháp luật hiện hành**

Trên cơ sở kế thừa và phát triển quy định tại Điều 163 của Luật Tố tụng hành chính năm 2010, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định đầy đủ hơn và có một vài điểm mới về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tại Điều 193. Bên cạnh đó, Luật tố tụng hành chính năm 2015 còn bổ sung thêm quyền hạn của Tòa án nói chung và của Hội đồng xét xử nói riêng đối với việc xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trong sơ thẩm vụ án hành chính. Theo đó, 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 kiến 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. Tòa án 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. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản quy phạm pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án.[[2]](#footnote-2)

Để thực hiện những quyền hạn mới nêu trên, Hội đồng xét xử sơ thẩm có vai trò được quy định cụ thể tại khoản 3 và khoản 4 Điều 193 Luật tố tụng hành chính năm 2015; cụ thể: *Trường hợp cần phải yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện quy định tại khoản 1 Điều 6 của Luật này thì Hội đồng xét xử báo cáo Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó có văn bản yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính đó. Trường hợp này, Hội đồng xét xử có quyền tạm ngừng phiên tòa để chờ kết quả giải quyết của cơ quan, người có thẩm quyền. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định của Tòa án thì cơ quan, người có thẩm quyền phải trả lời bằng văn bản về kết quả xử lý cho Tòa án biết để làm căn cứ cho việc giải quyết vụ án. Quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời của cơ quan, người có thẩm quyền thì Hội đồng xét xử có quyền áp dụng văn bản của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên để quyết định theo quy định tại khoản 2 Điều này. Trường hợp phát hiện văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính mà có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên thì Hội đồng xét xử tạm ngừng phiên tòa theo quy định tại Điều 112 của Luật này.*

Đây được coi là một điểm mới đáng ghi nhận trong việc hoàn thiện chế định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của Tòa án. Tuy vậy, chúng ta vẫn cần bàn thêm về tính hợp lý của quy định này. Tại Điều 111 và Điều 112 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã khẳng định Chánh án Tòa án các cấp có thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiệnvăn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Thế nhưng, theo các quy định tại khoản 4 Điều 193 và Điều 194 của Luật tố tụng hành chính năm 2015 thì rõ ràng việc trực tiếp xử lí văn bản quy phạm pháp luật nêu trên không thuộc quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm và cũng không được thể hiện trong bản án hành chính sơ thẩm. Do đó, quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản sai trái được Tòa án thực hiện bằng văn bản kiến nghị thông thường, không được bảo đảm thực hiện bằng phương thức thi hành án hành chính. Điều này dẫn đến tính hình thức, thiếu tính khả thi và kéo dài việc xét xử vụ án hành chính ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của người dân. Mặc dù, nhằm đảm bảo tính chấp hành kiến nghị của Chánh án, Luật tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định trách nhiệm giải quyết của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tại Điều 113 và Điều 114. Tuy nhiên, với cách giải quyết này thì, khi phát hiện ra văn bản quy phạm pháp luật sai trái, Hội đồng xét xử không có quyền đóng góp ý kiến mà chỉ *“tạm ngừng phiên tòa”* chuyển về cho Chánh án Tòa án thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bãi bỏ và việc giải quyết vụ án hành chính sẽ bị gián đoạn; cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính tiếp tục phải chờ đợi việc xử lí văn bản quy phạm pháp luật. Trong trường hợp này, việc xử lí văn bản quy phạm pháp luật *“hoàn toàn phụ thuộc vào cơ quan nhà nước trên cơ sở đề nghị kiến nghị hoặc kiến nghị của Chánh án tòa án về việc sửa đổi, thay thế hoặc bãi bỏ theo quy định của pháp luật. Kết quả của kiến nghị của chánh án có thể xẩy ra một trong hai trường hợp sau:*

* *Nếu không có văn bản trả lời của cơ quan nhà nước được chánh án kiến nghị thì Tòa án có quyền áp dụng văn bản pháp lí cao hơn để giải quyết vụ án.*
* *Trường hợp có văn bản trả lời chấp nhận kiến nghị của tòa án thì giải quyết theo thủ tục chung”[[3]](#footnote-3).*

Nhưng thủ tục chung ở đây được hiểu là Hội đồng xét xử sơ thẩm sử dụng văn bản mới (sửa đổi, bãi bỏ, thay thế) hay văn bản quy phạm pháp luật ban đầu để giải quyết vụ án hành chính thì lại không được Luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định rõ ràng.Như vậy, Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vẫn chưa có quyền hạn thực sự và triệt để trong việc xử lí trực tiếp đối với các văn bản quy phạm pháp luật sai trái.

Ở nước ta chỉ ghi nhận quyền phán quyết của Tòa án về tính hợp pháp của quyết định hành chính và hành vi hành chính, chứ tòa án không được phán quyết về tính hợp lí của các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện, phù hợp với quan điểm quyền tư pháp không được can thiệp sâu vào quyền hành pháp, nhưng cũng cần có cơ chế phù hợp, hiệu quả để bản án của Tòa án được thi hành một cách triệt để. Tuy vậy, điểm c khoản 2 Điều 193 Luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định: “*Hội đồng xét xử có quyền kiến nghị cách thức xử lí đối với quyết định hành chính trái pháp luật đã bị kiện*”. Để thực hiện quy định này đòi hỏi Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phải am hiểu về nghiệp vụ quản lí hành chính nhà nước. Do đó, quyền hạn nêu trên của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính rất khó thực hiện trên thực tế.

Tuy Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính và hành vi hành chính bị khởi kiện, nhưng chưa có một văn bản pháp luật nào quy định một cách tập trung, thống nhất, cụ thể và đầy đủ về các tiêu chí đánh giá tính hợp pháp của một quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính khi xét xử. Điều này dẫn đến tình trạng cùng một vụ việc, loại quyết định nhưng các cấp Tòa án lại có những quan điểm đánh giá khác nhau về tính hợp pháp của quyết định hành chính và hành vi hành chính. Cá biệt có trường hợp *“cùng một tòa án thụ lí 02 vụ án giống nhau cả về đối tượng xét xử, thủ tục tố tụng và nội dung vụ án, nhưng khi xét xử thì có vụ án Tòa án bác yêu cầu khởi kiện, vụ án khác lại chấp nhận yêu cầu khởi kiện và hủy quyết định hành chính[[4]](#footnote-4)* . Có nhiều Tòa án khi xét xử vụ án hành chính đã không căn cứ vào quy định của pháp luật chuyên ngành, đánh giá tính hợp pháp quyết định hành chính không phù hợp quy định pháp luật. Thực trạng này đã và đang ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả giải quyết vụ án hành chính của Tòa án.

**2. Một vài kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay**

***Thứ nhất,*** để đảm bảo việc ra phán quyết của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính một cách thống nhất và chính xác, pháp luật tố tụng hành chính cần quy định rõ ràng, hợp lý và cụ thể hơn về các thuật ngữ “*quyết định hành chính, hành vi hành chính; quyết định, hành vi mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức*”. Tuy các khái niệm này đã được quy định trong luật nhưng ở nhiều Tòa án địa phương vẫn có trường hợp áp dụng sai. Vì vậy, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao cần sớm ban hành nghị quyết để hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật đối với vấn đề này. Bên cạnh đó, cũng cần có sự hướng dẫn chi tiết liên quan đến việc các tiêu chí cụ thể để xác định quyết định hành chính cá biệt. Vì trong thực tiễn xét xử một số trường hợp vẫn nhầm lẫn trong việc xác định quyết định hành chính có phải là quyết định cá biệt hay không.

***Thứ hai,*** vận dụng kinh nghiệm các nước, Việt Nam nên quy định rõ ràng, minh bạch quyền hạn cho Hội đồng xét xử sơ thẩm đối với việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính quy phạm có liên quan đến một vụ kiện hành chính cụ thể, được phát hiện trong quá trình giải quyết vụ việc. Ví dụ, khi có một quyết định hành chính bị khiếu kiện thì Tòa án phải xem xét quyết định đó căn cứ vào văn bản quy phạm pháp luật nào để ban hành. Nếu văn bản quy phạm pháp luật này trái pháp luật thì Hội đồng xét xử tuyên hủy quyết định hành chính cá biệt, đồng thời ra phán quyết với văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan, yêu cầu cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm đó hoặc cơ quan cấp trên sửa đổi hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm. Những nội dung này cần phải được thể hiện cụ thể trong bản án hành chính và có tính bắt buộc phải thi hành. Các quy định này không chỉ bảo đảm việc giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật vụ án hành chính mà còn đề cao vai trò của Hội đồng xét xử sơ thẩm trong tố tụng hành chính và góp phần bảo vệ kịp thời các quyền con người, quyền công dân, lợi ích trực tiếp của người khởi kiện vụ án hành chính.

***Thứ ba,*** cần ban hành quy định khung thống nhất làm chuẩn mực về cơ sở pháp lí cho việc ra phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính để Hội đồng xét xử đánh giá và đưa ra cách xử lí phù hợp nhất; đồng thời người khởi kiện cũng có thể dựa vào đó để làm căn cứ cho việc khiếu kiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Việc đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính phải : Tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của quyết định hành chính hoặc việc thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện; Tính hợp pháp về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính hoặc việc thực hiện hành vi hành chính; Thời hiệu, thời hạn ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính; Mối liên hệ giữa quyết định hành chính, hành vi hành chính với quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người có liên quan; Tính hợp pháp và có căn cứ của văn bản hành chính có liên quan (nếu có).

***Thứ tư,*** cần triển khai áp dụng các yếu tố hợp lí của học thuyết án lệ. Việc công bố những tập sách đầu tiên về “Quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao” là tín hiệu khả quan cho việc áp dụng những yếu tố phù hợp của học thuyết án lệ theo hướng‘hệ thống án lệ có tính chất tham khảo’[[5]](#footnote-5). Bên cạnh đó, Tòa án nhân dân tối cao cũng đã ban hành và công bố án lệ hành chính đầu tiên và duy nhất hiện nay ở Việt Nam (Án lệ số 10/2016/AL về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính). Mặc dù đây không phải là án lệ hành chính sơ thẩm, nhưng cũng đã xác lập nhiều căn cứ quan trọng để Hội đồng xét xử sơ thẩm nghiên cứu, áp dụng trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính. Tuy vậy, xuất phát từ tầm quan trọng và đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì việc nghiên cứu, lựa chọn và công bố án lệ hành chính sơ thẩm là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay.

***Thứ năm,*** để bảo đảm việc chấp hành các phán quyết đã có hiệu lực pháp luật của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cần quy định việc thực hiện các quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (được nêu ở mục 1 của bài viết này) phải được thể hiện rõ ràng, đầy đủ, chính xác trong bản án hành chính. Bên cạnh đó, cũng cần phải có biện pháp hữu hiệu để buộc cơ quan hành chính và các cá nhân, tổ chức có liên quan nghiêm chỉnh chấp hành phán quyết đã có hiệu lực pháp luật của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và của Tòa án nói chung. Vấn đề này có thể vận dụng kinh nghiệm của Trung Quốc, Nhật Bản như áp dụng một khoản tiền phạt nhất định tương ứng với mỗi ngày mà các chủ thể không thi hành bản án hành chính đúng thời hạn quy định.

Luật Tố tụng hành chính cần sửa đổi theo hướng tăng cường hơn nữa trách nhiệm của Tòa án trong việc thi hành án hành chính. Ngoài ra, cũng cần tăng cường hơn nữa trách nhiệm của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói chung và của thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp của người bị kiện nói riêng trong thi hành án hành chính. Trong đó, cần quy định một số trường hợp cần thiết mà thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp có trách nhiệm ban hành quyết định thi hành án hành chính buộc cấp dưới phải thi hành.

*Thứ sáu,* tòa án các cấp cần định kỳ tiến hành tổ chức tập huấn, trau đồi kiến thức sâu về quản lí hành chính, bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ thẩm phán, thường xuyên tổ chức rút kinh nghiệm đối với những vụ án có sai sót; chủ động báo cáo và đề nghị Tòa án cấp trên hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật về những vướng mắc trong quá trình xét xử các vụ án hành chính. Có thể kéo dài nhiệm kỳ bổ nhiệm (10 năm) và có những chế độ tiền lương, đãi ngộ hợp lí đối với thẩm phán./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của Toà án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, luận án tiến sỹ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.

ThS. Nguyễn Mạnh Hùng, "Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính - Sự kế thừa, phát triển và những nội dung cần tiếp tục được hoàn thiện", *Tạp chí Luật học*, (9/2011), tr. 33 - 39.

Phạm Hồng Quang (2010), “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp, 2010*

ThS. Nguyễn Văn Quang (2000), "Quyền hạn của Toà án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính", *Tạp chí Luật học*, (6), tr. 35 - 40.

Quốc hội “Luật Tố tụng hành chính”, số: 93/2015/QH13), ngày 25/11/2015

ThS. Đồng Thị Kim Thoa (2005), "Về quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết khi giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm", *Tạp chí Luật học*, (4), tr. 38 - 43.

1. Xem ThS. Nguyễn Văn Quang (2000), "Quyền hạn của Toà án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính", *Tạp chí Luật học*, (6), tr. 35 - 40 [↑](#footnote-ref-1)
2. Xem Điều 6 Luật Tố tụng hành chính 2015 [↑](#footnote-ref-2)
3. Xem TS Nguyễn Thị Thủy, *“Pháp luật tố tụng với việc xử lí văn bản pháp luật khiếm khuyết”,* Hội thảo khoa học cấp khoa, Đại học Luật Hà Nội, 2015 [↑](#footnote-ref-3)
4. Tòa án nhân dân tối cao, “ Báo cáo công tổng kết công tác năm 2012 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2013 của Ngành Tòa án nhân dân”, ngày 18/1/2013 [↑](#footnote-ref-4)
5. Để xuất bản các quyết định giám đốc thẩm này, Tòa án nhân dân tối cao nhận được sự hỗ trợ kỹ thuật của USAID. Nhận Bản cũng là quốc gia hỗ trợ Việt Nam trong lĩnh vực này, xem Supreme People’s Court [Toa An Nhan Dan Toi Cao], Vietnam-Japan joint research on the development of judicial precedent in Vietnam (sách in bằng tiếng Anh, tiếng Nhật và tiếng Việt) (2008). Hiện nay, các quyết định giám đốc thẩm của Tòa án nhân dân tối cao cũng đã được đăng tải trên trang mạng http://toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/545500/3377352. [↑](#footnote-ref-5)