

VỀ QUYỀN HẠN CỦA TOÀ ÁN TRONG VIỆC RA PHÁN QUYẾT KHI GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH THEO THỦ TỤC SƠ THẨM

ThS. ĐỒNG THỊ KIM THOA *

Pháp luật tổ tụng hành chính ở đa số các nước trên thế giới đều quy định rõ ràng, cụ thể quyền hạn của toà án trong xét xử các vụ án hành chính, đó là: 1) Huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính (QĐHC) bị khiếu kiện (nếu QĐHC đó trái pháp luật); 2) Yêu cầu cơ quan hành chính trong một thời hạn nhất định phải thực hiện một nghĩa vụ pháp lí đã được giao mà không thực hiện hoặc thực hiện chậm trễ. Đặc biệt, pháp luật một số nước như Trung Quốc, Thụy Điển, CHLB Đức... cho phép trong một số trường hợp đặc biệt toà án có quyền sửa đổi hay ban hành một QĐHC thay thế QĐHC bị huỷ bỏ.⁽¹⁾

Theo quy định của pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam hiện nay, phán quyết của toà án về tính hợp pháp của QĐHC, hành vi hành chính (HVHC) bị khiếu kiện được thể hiện trong bản án, quyết định của toà án. Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (TTGQCVAHC) đã có những điều khoản về bản án, quyết định của toà án (các điều 40, 41, 49, 50, 64, 65, 70, 71, 72...); trong đó đã quy định cụ thể về quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết để giải quyết một vụ án theo thủ tục phúc thẩm (khoản 2 Điều 64) và theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm (Điều 72), tuy nhiên, chưa có điều khoản nào quy định cụ thể về quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết về QĐHC/HVHC bị

khiếu kiện theo thủ tục sơ thẩm.

Khoản 2 Điều 49 Pháp lệnh TTGQCVAHC quy định: Bản án sơ thẩm phải có “các quyết định của toà án”; tuy nhiên không chỉ rõ phạm vi, nội dung và tên gọi của các quyết định này. Trong lí luận và thực tiễn áp dụng pháp luật, đa số các quan điểm đều cho rằng: Về nguyên tắc, khi giải quyết khiếu kiện đối với một QĐHC/HVHC, toà án chỉ xem xét và ra phán quyết đối với tính hợp pháp của QĐHC/HVHC đó mà không tự mình ban hành QĐHC mới thay thế QĐHC bị kiện và bị toà án kết luận là trái pháp luật, cũng không xác định các quyền dân sự của công dân, pháp nhân, không xác định tội danh và áp dụng hình phạt. Cơ sở của nguyên tắc này chính là giới hạn của quyền lực tư pháp đối với quyền lực hành pháp, cũng như giới hạn sự phân định quyền hạn của toà án khi giải quyết các vụ án theo những thủ tục tổ tụng khác nhau.

Trong một thời gian khá dài từ khi Pháp lệnh TTGQCVAHC được ban hành đến năm 2003 (khoảng hơn 6 năm), không có văn bản nào hướng dẫn chi tiết việc thi hành điều khoản này.⁽²⁾ Các toà án khi ra phán quyết trong phần quyết định của bản án hành chính sơ thẩm thường dựa vào những nguyên tắc chung của việc xét xử hành chính và hướng

* Giảng viên Khoa đào tạo thẩm phán
Học viện tư pháp

dẫn nghiệp vụ của Toà án nhân dân tối cao.⁽³⁾ Vì không có một quy định là “chuẩn mực” rõ ràng nên việc áp dụng không thống nhất khoản 2 Điều 49 Pháp lệnh khi đưa ra các phán quyết cụ thể trong bản án hành chính sơ thẩm của các toà án địa phương đã trở thành phổ biến trong thời gian qua.

Đa số các toà án đều có nội dung phán quyết là bác yêu cầu khởi kiện, giữ nguyên QĐHC bị khiếu kiện (hoặc tuyên HVHC bị kiện là đúng pháp luật) hoặc chấp nhận một phần/toàn bộ yêu cầu khởi kiện, huỷ một phần/toàn bộ QĐHC bị khiếu kiện (hoặc tuyên HVHC bị khiếu kiện là trái pháp luật). Tuy nhiên, cách thức nêu các phán quyết lại không thống nhất: 1) Bác đơn khởi kiện, giữ nguyên QĐHC/HVHC; 2) Bác yêu cầu khởi kiện, công nhận tính hợp pháp của QĐHC/HVHC; 3) Chấp nhận đơn khởi kiện, huỷ (một phần/toàn bộ) QĐHC”... Có toà án còn tuyên rõ “huỷ QĐHC bị kiện để (người bị kiện) xem xét giải quyết lại theo đúng quy định của pháp luật”, “bác yêu cầu khởi kiện, công nhận tính hợp tình và hợp lý của QĐHC bị kiện”... Đặc biệt hơn, có một số toà án ngoài việc tuyên “bác đơn (yêu cầu) khởi kiện, giữ nguyên QĐHC...” còn đưa ra những phán quyết cụ thể khác có liên quan mà tính chất là phân định quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan hoặc yêu cầu người bị kiện phải thực hiện công việc nhất định thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của họ. Ví dụ: Bản án hành chính sơ thẩm số 04/HC ngày 26/10/2001 của TAND huyện Vũng Liêm, tỉnh Vĩnh Long tuyên: Bác đơn yêu cầu của anh Đặng Văn Hiếu, buộc anh Hiếu chấp hành Quyết định số

16/QĐ-UBH ngày 11/4/2001 của UBND huyện Vũng Liêm; buộc anh Hiếu bồi hoàn cho bà Nguyễn Thị Chiêm số lúa 38,8 gạ được tính thành tiền ngay thời điểm thi hành án. Bản án hành chính sơ thẩm số 01 ngày 21/9/2001 của TAND huyện Thọ Xuân, Thanh Hoá tuyên: Chấp nhận Quyết định số 05 ngày 22/8/2001 của Chủ tịch UBND xã Xuân Yên, bác đơn khởi kiện của ông Nguyễn Đình Hồng, yêu cầu chủ tịch UBND xã Xuân Yên chuyển toàn bộ hồ sơ cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết, phần bồi thường, bồi hoàn nếu không đồng ý sẽ giải quyết sau; chủ tịch UBND xã Xuân Yên chịu trách nhiệm giao trả lại chiếc xe đạp mini Trung Quốc cho gia đình ông Hồng. Bản án hành chính sơ thẩm số 04/HCST ngày 31/1/2002 của TAND huyện Tuy An, tỉnh Phú Yên tuyên: Chấp nhận yêu cầu khiếu kiện của ông Nguyễn Tấn Công, huỷ toàn bộ Điều 3 Quyết định số 23/2001/QĐ-UBND ngày 12/1/2001 của UBND huyện Tuy An; kiến nghị với UBND huyện Tuy An cấp toàn bộ 190m² đất thuộc tờ bản đồ số 8 thửa 251 ở Phú Long-An Mỹ cho gia đình ông Công...

Thực tế này chỉ ra rằng đã có nhiều cách hiểu và vận dụng khác nhau về quyền hạn của toà án cấp sơ thẩm khi ra phán quyết đối với QĐHC/HVHC bị khiếu kiện trong vụ án hành chính. Trong lĩnh vực nghiên cứu lý luận, cũng có không ít những quan điểm trái ngược nhau về giới hạn phán quyết của toà án cấp sơ thẩm. Từ đó, có thể nêu một số vấn đề hiện chưa được quy định rõ như sau:

1) Toà án ra phán quyết về tính hợp pháp nhưng có xem xét cả về tính hợp lý của QĐHC/HVHC bị khiếu kiện không?

2) Ngoài việc ra phán quyết về QĐHC/HVHC bị khiếu kiện, toà án có quyền phân định quyền và nghĩa vụ của các đương sự trong vụ việc tranh chấp có liên quan đến QĐHC/HVHC bị khiếu kiện không?

3) Toà án có quyền yêu cầu hay buộc người bị kiện phải thực hiện một số công việc thuộc phạm vi quyền hạn của họ không hay chỉ dừng lại ở việc phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC/HVHC bị khiếu kiện?

4) Toà án có quyền phán quyết về các VBPL làm căn cứ để ban hành QĐHC/thực hiện HVHC mà trái pháp luật không?

Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP ngày 18/4/2003 của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao về hướng dẫn thi hành Pháp lệnh TTGQCVAHC (sau đây viết tắt là Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP) đã có quy định về quyết định của toà án trong bản án sơ thẩm như sau: "... Khi xét xử vụ án hành chính tùy vào từng trường hợp cụ thể mà toà án có thể có một hoặc một số quyết định sau đây: a) Bác yêu cầu của người khởi kiện nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật; b) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện tuyên huỷ một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật; buộc cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định của pháp luật; c) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện tuyên bố một số hoặc toàn bộ các hành vi hành chính trái pháp luật; buộc cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật; d) Buộc cơ quan hành

chính nhà nước bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật gây ra; đ) Chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện tuyên huỷ quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; buộc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định của pháp luật; buộc bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân do quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật gây ra".

Đây là quy định đầu tiên và khá cụ thể về quyền hạn của toà án khi ra phán quyết giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm. Căn cứ vào nội dung quy định này và theo cách hiểu thông thường là cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép, có thể thấy rõ là trong khuôn khổ pháp luật hiện nay, quyền hạn của toà án đối với QĐHC, HVHC tập trung chủ yếu ở những nội dung sau:

1) Toà án chỉ xem xét và phán quyết về tính "trái pháp luật" của QĐHC/HVHC; nghĩa là quyết định, hành vi đó hợp pháp hay không hợp pháp và điều này không chỉ rõ sự phân biệt giữa tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC/HVHC và toà án được hay không được phán quyết về tính hợp lý của QĐHC/HVHC.

2) Toà án không có quyền phân định quyền và nghĩa vụ về mặt dân sự của các đương sự có liên quan trong vụ khiếu kiện đó.

3) Toà án chỉ có quyền huỷ QĐHC bị khiếu kiện và bị kết luận là trái pháp luật và yêu cầu người bị kiện ban hành QĐHC khác theo thẩm quyền của họ mà không có quyền

trực tiếp ban hành QĐHC mới thay thế QĐHC bị huỷ bỏ; tuy nhiên vẫn có quyền buộc người bị kiện thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định pháp luật và/hoặc phải bồi thường thiệt hại do QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra.

4) Toà án không có quyền đưa ra phán quyết và yêu cầu sửa đổi, huỷ bỏ văn bản pháp luật làm căn cứ để ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị khiếu kiện trái với quy định của cơ quan có thẩm quyền cấp cao hơn.

Quy định như nêu trên đây có thể đã giải quyết được phần lớn những vấn đề vướng mắc về quyền hạn của toà án cấp sơ thẩm trong một thời gian khá dài và tạo sự thống nhất bước đầu cho việc áp dụng vào thực tế xét xử của toà án các địa phương. Tuy nhiên, xét về lâu dài và để tạo dựng được giới hạn thực sự đúng đắn và hợp lý về quyền hạn của toà án trong hoạt động xét xử các vụ án hành chính thì vẫn cần tiếp tục nghiên cứu sâu hơn về từng nội dung trong quyền hạn đó, bởi hiện vẫn tồn tại những nhận thức, quan điểm khác nhau. Trong khuôn khổ có hạn, bài viết này chỉ nêu một số vấn đề chính như sau:

1) Về giới hạn xem xét tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC/HVHC.

Một câu hỏi được đặt ra là phải chăng toà án chỉ xem xét tính hợp pháp hay còn phải xem xét cả tính hợp lý của QĐHC, HVHC? Chúng ta biết rằng, tính hợp pháp được hiểu là sự phù hợp của quyết định, hành vi nhất định với quy định của pháp luật, nói cách khác là chúng nằm trong khuôn khổ pháp luật; còn tính hợp lý, trong lĩnh vực pháp luật, được thể hiện là phương án được lựa chọn trong quyết định, hành vi là phương án tốt nhất trong phạm

vi của sự hợp pháp và phù hợp nhất với điều kiện thực tế. Về nguyên tắc, một quyết định hay hành vi lý tưởng nhất là chứa đựng đầy đủ, hài hoà cả tính hợp pháp và hợp lý song trong thực tế không phải bao giờ cũng đạt được điều đó. Vấn đề là xử lý như thế nào khi QĐHC có khiếm khuyết về tính hợp pháp và hợp lý và trong các cơ chế huỷ bỏ, sửa đổi quyết định hành chính,⁽⁴⁾ toà án xem xét những gì trong QĐHC, HVHC và có thể tác động đến nó như thế nào? Có quan điểm cho rằng, mặc dù chưa có quy định cụ thể nhưng từ pháp luật hiện hành có thể suy luận một cách gián tiếp rằng: Toà án xem xét cả tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC/HVHC. Quan điểm khác lại cho rằng, xuất phát từ lý luận về việc phân quyền giữa tư pháp và hành pháp (vấn đề "tự nghi hành chính" khá rộng và tính hợp lý là "mảnh đất riêng" của hoạt động quản lý hành chính mà toà án không được can thiệp...) và thực tế khả năng của các thẩm phán trong việc đánh giá đúng tính hợp lý của QĐHC, HVHC nên toà án chỉ có quyền xem xét tính hợp pháp mà không xem xét tính hợp lý của QĐHC, HVHC.⁽⁵⁾ Chúng tôi cho rằng cần có sự xác định rõ ràng và thống nhất về mối liên hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC, HVHC trong đó tính hợp lý vừa cần được đặt trong giới hạn của tính hợp pháp và được xem xét ngay trong quá trình xác định tính hợp pháp vừa cần có sự độc lập tương đối để cùng với tính hợp pháp trở thành một chỉnh thể thống nhất mà nếu thiếu một trong những yêu cầu đó thì QĐHC, HVHC sẽ không đạt được hiệu quả trọn vẹn.

2) Về quyền buộc người bị kiện thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định của pháp luật.

Hiện đang có những quan điểm khác nhau về nội dung này. Có quan điểm cho rằng xuất phát từ lý luận về sự phân quyền và giới hạn của sự can thiệp của hoạt động tư pháp đối với hoạt động hành pháp, toà án chỉ được dừng lại ở việc phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khiếu kiện và tuyên huỷ QĐHC nếu quyết định đó trái pháp luật và không có quyền buộc người bị kiện thực hiện nhiệm vụ cụ thể gì như ban hành QĐHC khác thay thế hoặc thực hiện HVHC mới với những nội dung cụ thể do toà án ấn định vì như vậy là can thiệp, “lấn sân” quá sâu vào hoạt động quản lý hành chính. Theo quan điểm này, “trách nhiệm công vụ” được quy định trong Nghị quyết số 03/2003/HĐTP phải được hiểu là “trách nhiệm bồi thường thiệt hại” theo nghĩa là hậu quả mà người bị kiện phải gánh chịu khi có QĐHC, HVHC trái pháp luật gây thiệt hại cho người khởi kiện. Quan điểm khác lại cho rằng ngoài việc ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC/HVHC bị khiếu kiện, toà án còn có quyền buộc người bị kiện thực hiện “trách nhiệm công vụ” theo quy định của pháp luật như ban hành QĐHC khác thay thế hoặc thực hiện HVHC mới với những nội dung cụ thể do toà án ấn định.

Chúng tôi cho rằng cần phải có nhận thức rõ ràng và đúng đắn về phạm vi giới hạn sự can thiệp của toà án đối với hoạt động của cơ quan hành chính và khái niệm “trách nhiệm công vụ” theo quy định của Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP. Toà án chỉ can thiệp, “lấn sân” quá sâu vào hoạt động quản lý hành chính nếu sau khi tuyên huỷ QĐHC trái pháp luật, toà án trực tiếp ban hành QĐHC mới thay thế QĐHC bị tuyên huỷ. Còn việc toà án

“buộc người bị kiện thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định pháp luật” không xâm phạm vào “mảnh đất riêng” của cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ thể hiện quyền lực theo chức năng của cơ quan tư pháp đối với hoạt động hành pháp và đồng thời nhằm bảo vệ một cách có hiệu quả quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Hơn nữa, “trách nhiệm công vụ” mà người bị kiện phải thực hiện ở đây không chỉ là trách nhiệm bồi thường thiệt hại mà phải được hiểu theo nghĩa rộng hơn đó là những hoạt động mang tính nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước, vì quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân và tổ chức cũng như lợi ích của toàn xã hội. Vì vậy, khi đã quy định như Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP thì cần phải xác định rõ ràng quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết buộc người bị kiện phải thực hiện một số hoạt động nhất định thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn (trách nhiệm công vụ) của họ và quyền hạn này của toà án phải được đảm bảo thực hiện trong thực tế.

3) Về quyền đưa ra phán quyết yêu cầu sửa đổi, huỷ bỏ văn bản pháp luật làm căn cứ để ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị khiếu kiện trái với quy định của cơ quan có thẩm quyền cấp trên

Hiện tại, Pháp lệnh TTGQCVAHC và Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP không có quy định nào cho phép toà án được thực hiện quyền này trong quá trình giải quyết vụ án. Tuy nhiên, tại mục 6 Công văn số 39/KHXX ngày 6/7/1996 hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 có ghi nhận: Khi giải quyết vụ án hành chính, căn cứ để xem xét QĐHC, HVHC đúng hay

sai là văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất quy định về lĩnh vực đó đang có hiệu lực thi hành tại thời điểm ra QĐHC hay có HVHC mà bị khiếu kiện. Cần lưu ý là trong các trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của cấp dưới trái với văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên thì đồng thời việc ra quyết định huỷ bỏ QĐHC hay kết luận HVHC là trái pháp luật, toà án cần kiến nghị với cơ quan đã ra văn bản quy phạm pháp luật trái với văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên để cơ quan đó tự huỷ bỏ.

Chúng tôi cho rằng đây là hoạt động hoàn toàn hợp lý và nhằm tăng cường vai trò của toà án trong việc tạo ra cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành trong hoạt động quản lý hành chính, thông qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động này. Chính vì vậy, trong chế định về quyền hạn của toà án cần bổ sung quyền "kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các VBPL trái pháp luật là căn cứ để ban hành QĐHC/hoặc thực hiện HVHC bị khiếu kiện".

Hiện nay, Pháp lệnh TTGQCVAHC đang trong quá trình được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với sự thay đổi, phát triển của hệ thống pháp luật về quản lý hành chính nhà nước và đáp ứng được yêu cầu của tình hình giải quyết khiếu kiện hành chính ở nước ta. Bên cạnh rất nhiều vấn đề khác đã và đang được nghiên cứu, xem xét để có giải pháp mới, vấn đề quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết nhằm giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm cần phải được chú trọng hơn cả vì đây luôn được coi là vấn đề trung tâm và mấu chốt của việc giải quyết vụ án hành chính. Từ

những nội dung được đề cập và luận giải ở mức khái lược như đã nêu trên đây, có thể khẳng định rằng việc xây dựng các quy định cụ thể, thống nhất và đúng đắn về quyền hạn của toà án đòi hỏi phải được nghiên cứu, xem xét thấu đáo cả về khía cạnh lý luận và thực tiễn áp dụng để làm rõ được một phạm vi, giới hạn hợp lý sự can thiệp của toà án đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Một số vấn đề chính được nêu trong bài viết này mới chỉ dừng lại ở sự tiếp cận bước đầu và có thể còn chưa được giải quyết triệt để vì tính chất khá phức tạp của chúng; tuy nhiên cũng góp phần xác định sự cần thiết và nội dung hoàn thiện chế định về thẩm quyền, quyền hạn của toà án trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính./.

(1).Xem: Đinh Văn Minh, "Tài phán hành chính trên thế giới và việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam", Đề tài khoa học cấp Đại học Quốc gia "Luật hành chính so sánh" năm 1996 - 1997.

(2). Trong khoảng thời gian này, chỉ có duy nhất 01 văn bản hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 đó là Công văn số 39/KHXX ngày 6/7/1996 của Toà án nhân dân tối cao nhưng Công văn này không có nội dung nào đề cập phạm vi quyền hạn của toà án khi giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

(3). Các hướng dẫn trong Báo cáo tổng kết công tác ngành toà án hàng năm; điển hình nhất là Báo cáo công tác ngành toà án năm 2000 và phương hướng nhiệm vụ năm 2001 của Toà án nhân dân tối cao.

(4).Xem: Vũ Thư, "trình tự, thủ tục sửa đổi, huỷ bỏ QĐHC áp dụng đối với cá nhân, tổ chức", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11/2002, tr. 27- 24.

(5).Xem: Vũ Thư, "Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và các biện pháp xử lý khiếm khuyết của nó", Tạp chí nhà nước và pháp luật, số 1/2003, tr.8 -14.