

BẤT CẬP CỦA PHÁP LUẬT VỀ THỦ TỤC KIẾN NGHỊ XEM XÉT, XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA TÒA ÁN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

NGUYỄN THỊ NGỌC MAI

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: ntnmai@hcmulaw.edu.vn

PHẠM MẠNH HÙNG

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: phammanhhung160190@gmail.com

Tóm tắt

Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định Tòa án có quyền kiến nghị xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Tuy nhiên, quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện còn nhiều bất cập. Bài viết phân tích những hạn chế này và đề xuất giải pháp hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng.

Từ khóa: tổ tụng hành chính, Tòa án, kiến nghị, thủ tục, văn bản quy phạm pháp luật

Abstract

The 2015 Law on Administrative Procedures (amended and supplemented in 2019) stipulates that courts have the authority to recommend the handling of legal normative documents that contradict the Constitution, laws, or normative documents of higher-level state authorities. However, there are still significant shortcomings in the legal provisions and their practical implementation. This article analyzes these limitations and proposes solutions to improve the effectiveness of their application.

Keywords: administrative proceedings, courts, petitions, procedures, legal documents

Ngày nhận bài: 13/4/2024

Ngày duyệt đăng: 16/6/2024

1. Một số bất cập của quy định về thủ tục kiến nghị xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án theo Luật Tổ tụng hành chính năm 2015

1.1. Về thẩm quyền đề nghị, kiến nghị xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Hiện nay, thẩm quyền đề nghị, kiến nghị xem xét, xử lý VBQPPL trong tổ tụng hành chính (TTHC) được đề cập tại nhiều điều khoản khác nhau, song tập trung nhất ở khoản 2 Điều 6, Điều 111, Điều 112 Luật TTHC năm 2015. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, nếu phát hiện VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì Tòa án thực hiện như sau:

Trường hợp thứ nhất: Nếu chưa có quyết định đưa vụ án ra xét xử thì Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó thực hiện việc kiến nghị theo

thẩm quyền hoặc đề nghị người có thẩm quyền quy định tại Điều 112 của Luật TTHC năm 2015 thực hiện việc kiến nghị, theo thủ tục tại Điều 113 Luật TTHC năm 2015;

Trường hợp thứ hai: nếu đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử hoặc đang được xem xét theo trình tự giám đốc thẩm, tái thẩm thì Hội đồng xét xử đề nghị Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó thực hiện việc kiến nghị hoặc đề nghị người có thẩm quyền quy định tại Điều 112 của Luật TTHC năm 2015 thực hiện việc kiến nghị. Thủ tục kiến nghị cũng được thực hiện theo Điều 113 Luật TTHC năm 2015;

Trường hợp thứ ba, theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 187, Điều 238 Luật TTHC năm 2015, tại phiên tòa xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, nếu Hội đồng xét xử phát hiện VBQPPL được áp dụng để giải quyết vụ án có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì Hội đồng xét xử sẽ tạm ngừng phiên tòa để làm văn bản báo cáo Chánh án Tòa án có thẩm quyền để thực hiện thủ tục đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hoặc bãi bỏ VBQPPL theo quy định tại Điều 111 Luật TTHC năm 2015. Đồng thời, theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 141 Luật TTHC năm 2015, khi cần đợi kết quả xử lý VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì Tòa án sẽ tạm đình chỉ giải quyết vụ án.

Như vậy, tùy thuộc vào từng giai đoạn của quá trình TTHC, việc đề nghị, kiến nghị xem xét, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có sự khác nhau nhất định. Đồng thời để bảo đảm việc kiến nghị có sự thống nhất và có hiệu quả, Luật TTHC năm 2015 còn quy định như sau:

Một là, trường hợp đề nghị có căn cứ thì phải ra văn bản kiến nghị gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL và thông báo cho Tòa án đã đề nghị biết để ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án. Các chủ thể ban hành VBQPPL phải có trách nhiệm giải quyết trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị của Chánh án Tòa án;¹

Hai là, trường hợp đề nghị không có căn cứ thì phải ra văn bản trả lời cho Tòa án đã đề nghị biết để tiếp tục giải quyết vụ án theo đúng quy định của pháp luật.² Kết quả xử lý các văn bản này là cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án.

Quy định này thể hiện sự tôn trọng giữa Tòa án và cơ quan ban hành VBQPPL, nhưng vẫn còn bất cập.³ Hội đồng xét xử, dù phát hiện văn

1 Điều 114 Luật TTHC.

2 Khoản 2 Điều 113 Luật TTHC.

3 Nguyễn Thị Ngọc Mai, “Chế tài đối với văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9 (409), 2020.

bản trái pháp luật, không có quyền trực tiếp kiến nghị sửa đổi hoặc bãi bỏ, mà phải thông qua một chủ thể trung gian, như Chánh án. Nếu Chánh án không đồng ý kiến nghị, quy trình trở nên phức tạp và vòng vo, gây khó khăn trong việc giải quyết vụ án. Trường hợp cơ quan ban hành văn bản không thực hiện kiến nghị, pháp luật cho phép Tòa án tiếp tục xử lý, nhưng nếu cơ quan đó phủ nhận sai phạm, Tòa án có thể rơi vào tình thế bị cản trở quá trình bảo vệ công lý.⁴

1.2. Về phạm vi kiến nghị xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

1.2.1. Về phạm vi kiến nghị quy định trong luật tổ tụng hành chính năm 2015

Điều 114 Luật TTHC năm 2015 thu hẹp thẩm quyền kiến nghị của Tòa án so với khoản 2 Điều 6. Theo Điều 114, Tòa án chỉ được kiến nghị xử lý VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết. Cơ quan ban hành phải xem xét và trả lời bằng văn bản trong 30 ngày. Tuy nhiên, với VBQPPL do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành, việc kiến nghị xử lý thực hiện theo Luật ban hành VBQPPL. Điều này cũng đồng nghĩa với việc chỉ các chủ thể ban hành VBQPPL để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì mới phải xem xét và trả lời bằng văn bản cho Tòa án đã kiến nghị. Những trường hợp còn lại thì việc trả lời hay không là tùy thuộc vào cơ quan nhận kiến nghị vì luật không có quy định.

Nếu cơ quan nhận kiến nghị trả lời không đồng ý với kiến nghị của Tòa án, quy định hiện hành yêu cầu Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án. Trong trường hợp không có văn bản cao hơn liên quan đến nội dung vụ án, Tòa án cần dựa vào nguyên tắc pháp luật chung và các quy định có liên quan để bảo đảm tính hợp pháp và thống nhất trong xét xử. Vì thế, dù cơ quan ban hành có phản hồi hay không, việc áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn là nguyên tắc cơ bản trong trường hợp xuất hiện mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật.⁵ Điều này khiến cơ chế kiến nghị của Tòa án trở nên kém ý nghĩa, không có vị trí tương xứng cần thiết cho một cơ quan tư pháp trong kiểm soát văn bản pháp luật của cơ quan hành chính.

Đối với trường hợp thứ hai, nếu không có văn bản trả lời thì Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục chung. Nghĩa là Tòa án sẽ quay về áp dụng VBQPPL đang “có vấn đề” (trái Hiến pháp, luật...) làm cơ sở pháp lý để xét xử? Trong khi đó, cơ quan tư pháp chưa bao giờ có thẩm quyền tuyên một VBQPPL hoặc một quy định pháp luật nào đó vô hiệu vì trái

⁴ Như trên.

⁵ Khoản 2 Điều 156 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020): Trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

Hiến pháp, luật.⁶ Như vậy, quy định về thẩm quyền kiến nghị của Tòa án trở thành thiếu khả thi, không thực sự bảo đảm hiệu quả của việc giải quyết vụ án hành chính và quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự và các bên có liên quan trong vụ án.

Khoản 7 Điều 241 Luật TTHC quy định Hội đồng xét xử phải đề nghị Chánh án xem xét và tạm ngừng phiên tòa nếu phát hiện VBQPPL liên quan đến vụ án hành chính có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, hoặc VBQPPL của cơ quan cấp trên. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 114 lại giới hạn kiến nghị vào VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Sự khác biệt này khiến một số VBQPPL khác, như nghị định “tiên phát” theo khoản 3 Điều 19 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020, không thuộc phạm vi kiến nghị. Điều này làm giảm khả năng kiểm soát pháp lý toàn diện đối với các VBQPPL liên quan.

1.2.2. Về phạm vi kiến nghị quy định trong Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan

Theo Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), một số chủ thể như Hội đồng nhân dân cấp tỉnh vừa có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết, vừa ban hành văn bản thực hiện thẩm quyền riêng. Khi Tòa án phát hiện VBQPPL ngoài phạm vi quy định chi tiết như tại khoản 1 Điều 114 Luật TTHC năm 2015 có dấu hiệu trái Hiến pháp, Luật, hoặc VBQPPL cấp trên, quyền kiến nghị của Tòa án trở nên không rõ ràng. Theo khoản 1 Điều 114, Tòa án không có cơ sở kiến nghị, nhưng khoản 2 Điều 6 vẫn cho phép kiến nghị. Tuy nhiên, phản hồi từ cơ quan ban hành VBQPPL phụ thuộc vào “thiện chí,” không bắt buộc, gây kéo dài thời gian giải quyết vụ án và tạo ra sự không thống nhất trong pháp luật.

Khoản 2 Điều 6 và khoản 7 Điều 241 Luật TTHC giới hạn đối tượng xem xét, xử lý là VBQPPL. Tuy nhiên, khoản 7 Điều 2 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 lại mở rộng phạm vi, cho phép Tòa án kiến nghị xử lý văn bản pháp luật nói chung, bao gồm cả VBQPPL và văn bản áp dụng pháp luật. Quy định này tạo điều kiện để Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Tương tự, Điều 265 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 cũng cho phép kiến nghị đối với văn bản pháp luật rộng hơn VBQPPL. Điều này thể hiện sự thiếu thống nhất giữa các quy định pháp luật liên quan, dẫn đến khó khăn trong việc xác định phạm vi thẩm quyền kiến nghị của Tòa án trong thực tiễn xét xử.

Nếu so sánh với quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và

6 Lê Thiều Hoa, Hòa Thị Thủy, “Một số vấn đề chung về việc kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp của VBQPPL dưới luật”, trong Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), *Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học, tổ chức tháng 12/2019, Hà Nội.

Luật TTHC thì quy định này đã có những thay đổi: Điều 221 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định Tòa án có quyền kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ⁷ VBQPPL có dấu hiệu trái với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; Luật TTHC cũng quy định Tòa án có quyền kiến nghị với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL nếu phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Như vậy, về thẩm quyền tác động thì các luật đều quy định giống nhau là chỉ trao cho Tòa án thẩm quyền “phát hiện, xem xét và kiến nghị” người có thẩm quyền xem xét, xử lý.

Xét về phạm vi thì y thẩm quyền của Tòa án khi xét xử vụ án hành chính và dân sự rộng hơn, cho phép kiến nghị các VBQPPL trái văn bản cấp trên nói chung, không chỉ giới hạn ở Hiến pháp, luật, nghị quyết như quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và Bộ luật Tố tụng hình sự. Tuy nhiên, sự không thống nhất trong các luật tố tụng đã dẫn đến cách hiểu khác nhau về thẩm quyền của Tòa án, gây khó khăn trong thực tiễn xét xử..

1.2.3. Về trách nhiệm trả lời kiến nghị xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

a. Chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật có văn bản trả lời nội dung kiến nghị

Khi nhận được văn bản kiến nghị từ Tòa án về việc xem xét, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, hoặc VBQPPL của cơ quan cấp trên, cơ quan ban hành VBQPPL có hai cách giải quyết:

Thứ nhất, cơ quan ban hành VBQPPL có thể trả lời rằng văn bản được ban hành hoặc viện dẫn là đúng pháp luật. Trong trường hợp này, Tòa án sẽ xem xét tính hợp lý của phản hồi dựa trên các quy định pháp luật có hiệu lực cao hơn. Theo nguyên tắc độc lập xét xử, phản hồi của cơ quan ban hành VBQPPL trong trường hợp này mang tính tham khảo.

Thứ hai, cơ quan ban hành VBQPPL có thể thừa nhận sai sót và tiến hành sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật. Tuy nhiên, Luật TTHC hiện nay chưa quy định rõ ràng về việc Hội đồng xét xử nên áp dụng văn bản ban đầu hay văn bản mới để giải quyết vụ án. Theo khoản 1 Điều 12 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), VBQPPL được sửa đổi, bổ sung chỉ áp dụng từ thời điểm có hiệu lực, và khoản 3 Điều 152 cùng Luật quy định VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân không có hiệu lực hồi tố. Điều này gây khó khăn nếu văn bản mới không thể sửa đổi hồi tố, kéo dài thời gian xử lý vụ án và làm ảnh hưởng đến tiến trình xét xử hành chính.

7 Tiêu đề của Điều 221 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 là: Phát hiện và kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ VBQPPL nhưng trong nội dung các khoản 1 và 2 của điều luật này không sử dụng thuật ngữ “hủy bỏ” mà dùng thuật ngữ “bãi bỏ”. Tuy nhiên, hậu quả của biện pháp xử lý “hủy bỏ” và “bãi bỏ” văn bản là khác nhau. Xem Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2021.

b. Chủ thể đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật không trả lời kiến nghị của Tòa án

Theo khoản 1 Điều 114 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, nếu sau 30 ngày cơ quan được kiến nghị không phản hồi, Tòa án có quyền áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án. Tuy nhiên, nếu không có VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn, Tòa án sẽ gặp khó khăn trong việc xác định căn cứ giải quyết. Theo khoản 1 Điều 19 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), nghị định có thể được ban hành để chi tiết hóa các điều luật, nhưng nếu nghị định vi phạm Hiến pháp mà cơ quan ban hành không phản hồi kiến nghị, họ không phải chịu bất kỳ chế tài nào. Điều này khiến VBQPPL trái pháp luật có thể tiếp tục áp dụng trong thực tế. Thêm vào đó, thủ tục kiến nghị theo khoản 1 Điều 116 và các quy định liên quan thường kéo dài thời gian, yêu cầu Tòa án tạm đình chỉ hoặc tạm ngừng phiên tòa, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến độ xét xử và hiệu quả giải quyết vụ án hành chính.⁸

Với hầu hết các vụ án, dù hình sự, dân sự hay hành chính, nguyên nhân phát sinh đều nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xâm phạm. Người dân gián tiếp giúp Tòa án tiếp cận VBQPPL liên quan. Tuy nhiên, khi Tòa án chưa có quyền kiểm soát trực tiếp VBQPPL, thẩm quyền chỉ giới hạn ở quyền “kiến nghị”, và cơ chế thông tin kết quả kiểm tra VBQPPL từ cơ quan có thẩm quyền tới Tòa án vẫn chưa đầy đủ.⁹

1.2.4. Về thời gian thực hiện việc kiến nghị

Luật Tổ tụng hành chính quy định rằng trong thời hạn 10 ngày kể từ khi nhận được đề nghị kiến nghị xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật, Chánh án Tòa án có thẩm quyền phải xem xét và xử lý. Đối với cơ quan nhận kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL của Tòa án, thời hạn trả lời là 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị, áp dụng cho VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, hoặc VBQPPL của cơ quan cấp trên. Theo đó, khi Tòa án thực hiện quyền kiến nghị theo Điều 112 Luật TTHC, quy trình tiếp theo phải chờ kết quả trả lời theo Điều 141, kéo dài thời gian xử lý đến 40 ngày. Trong khi đó, thời hạn tối đa giải quyết vụ án hành chính chỉ là 6 tháng. Quy trình này làm kéo dài thời gian giải quyết vụ án, gây mất thời gian cho Tòa án, các đương sự, đặc biệt là người khởi kiện.

Thay vì dựa vào khoản 2 Điều 156 Luật ban hành VBQPPL năm 2015, quy định rằng trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn, Tòa

⁸ Điểm e khoản 1 Điều 141; điểm d khoản 1 Điều 187; Điều 238 Luật TTHC.

⁹ Trần Mạnh Hiếu, “Thực trạng kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp và nhu cầu thiết lập mô hình tài phán đối với văn bản quy phạm dưới luật tại Việt Nam hiện nay”, trong Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), *Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Kỳ yếu Hội thảo khoa học, tổ chức tháng 12/2019, Hà Nội

án lại phải tiến hành các bước kiến nghị, chờ kết quả trả lời, gây ảnh hưởng lớn đến tiến độ giải quyết vụ án.

1.2.5. Về việc xác định văn bản có giá trị pháp lý cao hơn

Khoản 1 Điều 114 Luật TTHC quy định: “Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án”. Chúng tôi đồng ý với quan điểm rằng giá trị pháp lý của VBQPPL phụ thuộc vào vị trí của cơ quan ban hành trong bộ máy nhà nước và tính chất của văn bản trong trường hợp cùng chủ thể ban hành.¹⁰ Cho đến nay, trong quy định của pháp luật chưa có bất cứ điều khoản nào xác định một cách rõ ràng thứ bậc về giá trị pháp lý của các VBQPPL trong hệ thống VBQPPL được quy định tại Điều 4 của Luật ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), trừ Hiến pháp,¹¹ vì Điều 4 chỉ mang tính liệt kê mà không thể hiện thứ bậc pháp lý rõ ràng. Ví dụ, Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, mặc dù đứng đầu cơ quan tư pháp, lại có thứ bậc thấp hơn Thông tư do Bộ trưởng ban hành. Luật TTHC tuy đã quy định về việc kiến nghị xử lý VBQPPL có dấu hiệu vi phạm, nhưng lại thiếu cơ chế giải quyết khi các VBQPPL cùng một cơ quan ban hành có quy định mâu thuẫn về một vấn đề.¹² Đối với các VBQPPL dưới luật, việc xác định văn bản nào có hiệu lực pháp lý cao hơn cũng gặp khó khăn.

2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thủ tục kiến nghị xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án trong tổ tụng hành chính

2.1. Về thẩm quyền kiến nghị

Nguyên nhân dẫn đến bất cập trong thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL xuất phát từ việc chỉ có Chánh án Tòa án được quyền này, mặc dù họ không trực tiếp giải quyết vụ án hành chính và có thể không nắm rõ các vướng mắc trong vụ án. Kết quả là vụ án hành chính không thể giải quyết nhanh chóng. Chúng tôi cho rằng cần sửa đổi Điều 111 Luật TTHC năm 2015 như sau: “Trường hợp chưa có quyết định đưa vụ án ra xét xử thì Thẩm phán trực tiếp giải quyết vụ việc thực hiện quyền kiến nghị...”; đồng thời sửa khoản 4 Điều 112 Luật TTHC năm 2015 như sau: “Trường hợp tại phiên tòa, Hội đồng xét xử phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì Hội đồng xét xử thực hiện quyền kiến nghị...”.

10 Lê Thị Ngọc Mai, “Thứ bậc hiệu lực pháp lý và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Tòa án*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/nguyen-tac-chung-ve-ap-dung-phap-luat-khi-xet-xu>, truy cập 28/4/2024.

11 Khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: *Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất.*

12 Cao Vũ Minh, “Tòa án với việc xem xét, xử lý VBQPPL có liên quan trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1, 2017, tr. 11.

Song song đó, cần sửa đổi, bổ sung điểm d khoản 1 Điều 187 Luật TTHC năm 2015 cho tương thích với khoản 4 Điều 111 đã được sửa đổi như sau: “d) Trong trường hợp cần thiết phải đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL theo quy định tại khoản 4 Điều 111 của Luật này” để phù hợp quy định pháp luật. Đồng thời, cần sửa đổi khoản 1, 2, 3 Điều 112 Luật TTHC năm 2015 theo hướng mở rộng chủ thể thực hiện quyền kiến nghị từ Chánh án Tòa án các cấp thành “Chánh án Tòa án nhân dân các cấp, Hội đồng xét xử, Thẩm phán” trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

2.2. Về phạm vi kiến nghị

Như đã phân tích ở trên, khoản 1 Điều 114 Luật TTHC năm 2015 đã thu hẹp phạm vi kiến nghị của Tòa án chỉ kiến nghị đối với VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên trong khi tại khoản 4 Điều 193 quy định phạm vi kiến nghị rộng bao gồm các VBQPPL có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính. Việc quy định tại Điều 193 như vậy là phù hợp cả về mặt lý luận và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính, mang tính bao quát, vì vậy chúng tôi đề xuất sửa đổi khoản 1 Điều 114 Luật TTHC năm 2015 như sau: “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị của Tòa án quy định tại Điều 112 của Luật này đối với VBQPPL có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính, cơ quan đã ban hành văn bản đó phải xem xét và trả lời bằng văn bản cho Tòa án đã kiến nghị. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án.”

2.3. Về trách nhiệm trả lời của chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật khi Tòa án có kiến nghị

Việc Tòa án phát hiện ra VBQPPL có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên nhưng chỉ có quyền kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản xem xét, xử lý VBQPPL theo quy định pháp luật như quy định hiện hành đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiến nghị. Chính vì vậy, cần nghiên cứu, bổ sung thẩm quyền cho người có thẩm quyền kiến nghị theo hướng được ban hành biện pháp cần thiết và đủ mạnh nhằm kịp thời tạm thời ngưng hiệu lực thực tế đối với nội dung trái pháp luật của văn bản, giúp hạn chế tối đa hậu quả do nội dung trái pháp luật trong văn bản gây ra. Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung vào quy định tại khoản 1 Điều 114 như sau: “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị của Tòa án quy định tại Điều 112 của Luật này đối với VBQPPL có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính thì cơ quan ban hành văn bản đó phải có văn bản trả lời Tòa án. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án đình chỉ việc thi hành đối với nội dung trái pháp luật của văn bản, đồng thời áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý

cao hơn để giải quyết vụ án và có văn bản đề nghị các cơ quan chức năng xem xét trách nhiệm đối với cá nhân, tổ chức ban hành VBQPPL đó”.

2.4. Về thời gian thực hiện việc kiến nghị

Điều 113 Luật TTHC năm 2015 quy định trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Chánh án Tòa án có thẩm quyền nhận được văn bản đề nghị kiến nghị thì phải xem xét và trả lời việc đề nghị kiến nghị đó có căn cứ hay không. Nếu có căn cứ thì ban hành việc kiến nghị, không có căn cứ thì ra văn bản trả lời để Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án. Như vậy, pháp luật hiện hành không định lượng cụ thể thời gian mà thẩm phán hoặc Hội đồng xét xử khi phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên phải thực hiện việc báo cáo hoặc đề nghị kiến nghị gửi Chánh án Tòa án có thẩm quyền. Đồng thời, cần rút ngắn khoảng thời gian dành cho việc kiến nghị và trả lời kiến nghị hiện nay là quá dài (40 ngày). Do đó, cần sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 113 Luật TTHC năm 2015 như sau:

“Khi phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì thẩm phán, Hội đồng xét xử thực hiện quyền kiến nghị. Đối với các trường hợp thuộc khoản 2,3 Điều 112, trong thời hạn 05 ngày làm việc phải có văn bản báo cáo và đề nghị Chánh án Tòa án có thẩm quyền thực hiện kiến nghị theo quy định pháp luật. Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị quy định tại Điều 111 của Luật này thì Chánh án Tòa án có thẩm quyền kiến nghị phải xem xét và xử lý...”

2.5. Về xác định thứ bậc giá trị pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật

Như đã phân tích ở trên, hiệu lực pháp lý của các VBQPPL trong hệ thống văn bản pháp luật được xác định dựa trên vị trí của cơ quan ban hành trong bộ máy nhà nước và tính chất pháp lý của văn bản đó. Tuy nhiên hiện nay không có quy định nào của pháp luật xác định thứ bậc hiệu lực pháp lý của VBQPPL trừ Hiến pháp. Vì vậy, trong thời gian tới, thiết nghĩ cũng cần xem xét bổ sung trong Luật ban hành VBQPPL một điều khoản rõ ràng, cụ thể về xếp hạng giá trị pháp lý của các VBQPPL để việc áp dụng pháp luật nói chung và hoạt động xét xử của Tòa án nói riêng sẽ dễ dàng hơn.

2.6. Cần nhắc trao quyền tài phán các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật cho Tòa Hành chính

Theo quy định hiện nay, chủ thể ban hành VBQPPL khi được Tòa án kiến nghị có thể trả lời hoặc không trả lời văn bản kiến nghị mà chưa có cơ chế ràng buộc như đã phân tích ở trên. Tòa án – chủ thể được xác định là có nhiệm vụ “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”¹³ thì lại có thẩm quyền hết sức hạn chế trong việc kiểm soát VBQPPL trái pháp luật.

13 Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

Trên thế giới, với tính chất là một hoạt động kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp của VBQPPL, người ta thành lập các thiết chế tài phán khác nhau. Thông thường ở một số quốc gia nơi nguyên tắc phân quyền được áp dụng triệt để, các thiết chế kiểm soát hệ thống VBQPPL là cơ sở của sự ra đời Tòa Hiến pháp và Tòa Hành chính.¹⁴ Ngược lại ở các nước theo mô hình xã hội chủ nghĩa trước đây, khi mà nguyên tắc tổ chức nhà nước chủ yếu dựa trên nền tảng tập quyền, thì vai trò kiểm soát hệ thống VBQPPL không được giao phó nhiều cho các thiết chế tư pháp, và Việt Nam nằm trong nhóm này.

Tòa án thường được Nhà nước trao quyền kiểm soát tính hợp pháp của VBQPPL dưới luật với hai phương thức thực hiện: *Một là*, trong quá trình xét xử vụ án hành chính, Tòa án phát hiện VBQPPL làm căn cứ để giải quyết vụ án không hợp pháp; *Hai là*, người dân có quyền trực tiếp khởi kiện VBQPPL dưới luật khi có căn cứ cho rằng văn bản đó xâm hại đến quyền và lợi ích chính đáng của họ. Hiện nay, pháp luật của Việt Nam mới chỉ bước đầu ghi nhận phương thức thứ nhất trong Luật TTHC năm 2015 như đã phân tích ở trên, và chỉ quy định quyền kiến nghị cơ quan ban hành sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL trái pháp luật. Quy định này của Việt Nam phần nào có sự tương đồng với Nhật Bản và Trung Quốc.¹⁵ Tuy nhiên, ở các nước như Hoa Kỳ hay Cộng hòa Liên bang Đức lại có những quy định cho phép người dân có quyền khiếu nại về VBQPPL dưới luật trước Tòa án Hành chính.¹⁶

Ở một số nước, hệ thống tòa án tư pháp còn được giao nhiệm vụ xem xét, phán quyết về tính hợp hiến, hợp pháp của các VBQPPL do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành bằng sự thành lập hệ thống Tòa án Hành chính riêng biệt hoặc Tòa án Hành chính (chuyên trách) thuộc hệ

14 Nguyễn Hoàng Anh, “Kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật từ góc độ phân quyền”, *Trang điện tử của Trường Đại học kiểm sát Hà Nội*, <http://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/120/205>, truy cập 02/5/2024.

15 Ở Nhật Bản, người dân không thể khởi kiện quy phạm pháp luật ra Tòa án. Tuy nhiên, trong các vụ án hành chính cụ thể, Tòa án có quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của quy phạm mà quyết định bị kiện dựa vào, với thẩm quyền phán quyết cuối cùng thuộc Tòa án Tối cao. Xem: Phạm Hồng Quang, *Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của một số nước trên thế giới*, Nghiên cứu lập pháp, 17(178), 2010.

Tại Trung Quốc, khoản 7 Điều 67 Hiến pháp quy định thẩm quyền xử lý VBQPPL thuộc Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc chính quyền cấp cao hơn. Tuy nhiên, Điều 52 Luật Kiến tụng hành chính cho phép Tòa án xem xét tính hợp pháp của các văn bản hành chính quy phạm trong quá trình giải quyết các vụ án cụ thể. Điều này nghĩa là không được khởi kiện quy phạm độc lập, mà phải liên quan đến một quyết định cá biệt bị kiện, dựa trên quy phạm bị cho là trái pháp luật. Xem: Đoàn Thị Tố Uyên, *Cơ chế khởi kiện đối với văn bản quy phạm dưới luật – Kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Viện Khoa học pháp lý, 2019, tr. 53.

16 Tại Hoa Kỳ, để Tòa án thụ lý giải quyết một vụ việc liên quan đến VBQPPL dưới luật, người khởi kiện phải chứng minh được các điều kiện nhất định. Tòa án không chỉ có chức năng bảo hiến mà còn có chức năng phán quyết về tính hợp pháp của một VBQPPL. Trong trường hợp này, VBQPPL được xem xét là một VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành. Xem: Kenneth Warren, *Administrative law in the political system (pháp luật hành chính trong hệ thống chính trị)*, West Publishing Company, 1996, tr. 440-441;

Ở Cộng hòa Liên bang Đức, pháp luật cho phép người dân có quyền khiếu nại về VBQPPL dưới luật trước Tòa Hành chính nếu cho rằng VBQPPL đó xâm hại đến quyền, lợi ích của họ (Điều 47 Luật Tổ tụng Hành chính của nước Đức công bố ngày 19/3/1991 (sửa đổi, bổ sung ngày 21/12/2006). Xem: Đoàn Thị Tố Uyên, *ltd*, tr. 53.

thống tòa án thường.¹⁷ Ví dụ, ở Cộng hòa Pháp hệ thống Tòa án Hành chính riêng biệt được thành lập bên cạnh hệ thống Tòa án khác để xét xử các tranh chấp hành chính.

Từ góc độ lý luận và thực tiễn, chúng tôi đề xuất Việt Nam tiếp tục kế thừa quy định của Luật TTHC năm 2015 về việc Tòa Hành chính có quyền yêu cầu cơ quan ban hành VBQPPL xem xét, sửa đổi hoặc bãi bỏ nếu phát hiện dấu hiệu trái pháp luật. Đồng thời, cần phát triển cơ chế tư pháp để Tòa án có quyền xử lý VBQPPL trái pháp luật, nhằm kiểm soát quyền lực của nhánh hành pháp. Nếu chưa chấp nhận mô hình tài phán đối với VBQPPL, pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của Tòa án trong việc kiến nghị các cơ quan xử lý VBQPPL trái pháp luật và quy định giá trị pháp lý của kết luận kiểm tra văn bản, nâng cao ý thức của cơ quan ban hành trong việc xử lý văn bản trái pháp luật. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Hoàng Anh, “Kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật từ góc độ phân quyền”, *Trang điện tử của Trường Đại học kiểm sát Hà Nội* [trans: Nguyen Hoang Anh, “Controlling legal documents from the perspective of decentralization”, *Website of Hanoi University of Procuracy*]
- [2] Lê Thị Ngọc Mai, “Thứ bậc hiệu lực pháp lý và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Tòa án* [trans: Le Thi Ngoc Mai, “Hierarchy of legal effect and principles of application of legal documents”, *Court Journal*]
- [3] Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2021 [trans: Nguyen Thi Ngoc Mai, *Legal documents of local governments*, Publishing House. Political theory, Hanoi, 2021]
- [4] Nguyễn Thị Ngọc Mai, “Chế tài đối với văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9 (409), 2020 [trans: Nguyen Thi Ngoc Mai, “Sanctions for illegal legal documents of local governments”, *Journal of Legislative Studies*, No. 9(409), 2020]
- [5] Cao Vũ Minh, “Tòa án với việc xem xét, xử lý VBQPPL có liên quan trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1, 2017 [trans: Cao Vu Minh, “Court’s review and handling of relevant legal documents in administrative cases”, *Journal of State and Law*, No. 1, 2017]
- [6] Phạm Hồng Quang, “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của một số nước trên thế giới”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 17(178), 2010 [trans: Pham Hong Quang, “Experience from models and jurisdiction to adjudicate administrative cases of some countries in the world”, *Legislative Research*, Vol. 178(17), 2010]
- [7] Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), *Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học, Hà Nội [trans: the Institute of Legal Sciences (Ministry of Justice), *Jurisdictional model for normative documents under the law - international experience and reference value for Vietnam*, the Proceedings of the scientific conference, organized by in December 2019, Hanoi]
- [8] Kenneth Warren, *Administrative law in the political system*, West Publishing Company, 1996

17 Lê Thị Uyên, *Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2016, tr. 18.