

VỀ XÁC ĐỊNH CÁC CĂN CỨ ĐÁNH GIÁ TÍNH HỢP PHÁP CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH TRONG XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN VĂN QUANG *

1. Khái quát chung về đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính

Khi xem xét lại quyết định hành chính (QĐHC) theo thủ tục tư pháp, tính hợp pháp của QĐHC được xác định là căn cứ để tòa án đưa ra các phán quyết của mình. Việc đánh giá đúng tính hợp pháp của QĐHC sẽ là cơ sở để tòa án quyết định việc bác đơn khởi kiện và giữ nguyên nội dung QĐHC bị kiện nếu không có căn cứ cho rằng QĐHC đó là bất hợp pháp hoặc sẽ huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ QĐHC nếu có căn cứ cho rằng phần QĐHC hoặc toàn bộ QĐHC đó là bất hợp pháp.⁽¹⁾

Bên cạnh tính hợp pháp, các quyết định hành chính còn được kiểm tra, xem xét và đánh giá ở khía cạnh về tính hợp lý của nó.

Về phương diện lý luận, việc đưa ra những tiêu chí chung để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC dường như là điều không quá phức tạp. Hợp pháp, với nghĩa chung nhất là “đúng với pháp luật”⁽²⁾ đã được cụ thể hoá thành những yêu cầu riêng biệt đặt ra đối với một QĐHC trên cả ba khía cạnh: Thẩm quyền, nội dung và hình thức, thủ tục ban hành QĐHC. Về căn bản, các nhà khoa học đều thống nhất rằng có các tiêu chí sau đây để đánh giá một QĐHC là hợp pháp:

- QĐHC phải do chủ thể có thẩm quyền

theo quy định của pháp luật ban hành;

- Nội dung QĐHC phù hợp với các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở để ban hành ra nó;

- QĐHC được ban hành theo trình tự, thủ tục và có hình thức phù hợp với các quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, trong thực tiễn xét xử hành chính, việc xem xét, đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện lại hoàn toàn không là công việc đơn giản. Điều này xuất phát từ những lí do sau đây:

Thứ nhất, để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện, tòa án cần phải có những chuẩn mực về mặt pháp luật làm cơ sở cho việc đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC. Nói cách khác, để có phán quyết đúng đắn, tòa án cần phải xác định những văn bản quy phạm pháp luật nào sẽ được áp dụng để làm “chuẩn” cho việc xem xét, đánh giá của mình. Điều dễ nhận thấy là việc ban hành các QĐHC trong quản lí hành chính nhà nước bị chi phối bởi nhiều văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí khác nhau. Những văn bản này do nhiều chủ thể khác nhau có thẩm quyền

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường đại học luật Hà Nội

ban hành và cũng chính vì điều này, sự chông chéo, mâu thuẫn về mặt nội dung giữa chúng là điều khó tránh khỏi. Thực tiễn nêu trên đòi hỏi phải đưa ra những nguyên tắc xác định các văn bản quy phạm pháp luật làm chuẩn áp dụng để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện. Đáp ứng yêu cầu đó, Công văn số 39/KHXX do Tòa án nhân dân tối cao ban hành ngày 6/7/1998 đã hướng dẫn căn cứ để xem xét QĐHC đúng hay sai (nói cách khác là hợp pháp hay bất hợp pháp) là văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lí cao nhất đang có hiệu lực thi hành tại thời điểm ban hành QĐHC bị khiếu kiện; "sở tay về trao đổi nghiệp vụ giải quyết án hành chính" của Tòa hành chính Tòa án nhân dân tối cao cũng đã giải thích khá chi tiết về việc áp dụng nguyên tắc này.⁽³⁾ Tuy vậy, trên thực tế, việc xác minh các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến QĐHC được ban hành và xác định văn bản quy phạm pháp luật nào có giá trị pháp lí cao nhất tại thời điểm ban hành QĐHC bị khiếu kiện để lấy đó làm căn cứ cho việc xét xử là công việc khá phức tạp. Hơn nữa, để tòa án có thể viện dẫn, áp dụng được trong quá trình xét xử, rất cần phải có những quy định rõ ràng về vấn đề này trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chứ không chỉ dừng lại ở công văn giải thích hướng dẫn như thực tiễn pháp luật hiện nay ở nước ta.

Thứ hai, bản thân hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hành chính có nội dung

khá phức tạp do được ban hành để điều chỉnh một phạm vi rộng lớn các quan hệ quản lí hành chính nhà nước có liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động chuyên môn khác nhau. Nội dung các văn bản quy phạm pháp luật hành chính gắn trực tiếp với hoạt động tổ chức điều hành của bộ máy hành chính nhà nước và chính điều này lại làm cho chúng càng trở nên phức tạp hơn. Vì vậy, việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hành chính thông qua ban hành các QĐHC cũng rất phức tạp nên việc đánh giá đúng đắn tính hợp pháp của QĐHC không hề đơn giản.

Thứ ba, nếu như những tiêu chí chung để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC có thể dễ dàng khái quát được về mặt lí luận thì thực tiễn xét xử hành chính lại luôn đòi hỏi phải có những "chuẩn" cụ thể, rõ ràng làm căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC. Đương nhiên tòa án sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện nếu không có được các "chuẩn" cụ thể này. Đây cũng là một trong nhiều vấn đề đang đặt ra cho thực tiễn hoạt động xét xử hành chính ở nước ta.⁽⁴⁾

Về mặt nguyên tắc, các chuẩn mực để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC trước hết cần được quy định rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Những quy định này sẽ là cơ sở để tòa án thống nhất áp dụng trong quá trình xét xử của mình. Đây là điều có thể dễ nhận thấy trong hệ thống pháp luật của nhiều nước trên thế giới.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

Chẳng hạn, Điều 5 Luật xem xét lại các quyết định hành chính theo thủ tục tư pháp (*Administrative Decisions - Judicial Review Act*) của *Australia* đã liệt kê rất cụ thể những căn cứ để xem xét tính hợp pháp của QĐHC; Điều 54 Luật tranh tụng hành chính của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa cũng có nội dung tương tự. Song thực tiễn ở nước ta lại cho thấy đến thời điểm này chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định về những căn cứ cụ thể để toà án đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện.

Đối với các nước mà học thuyết án lệ (*doctrine of stare decisis*) được áp dụng một cách thịnh hành, để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC, ngoài việc căn cứ vào các quy định pháp luật có nội dung như đã nêu trên, các án lệ chính thức của toà án trong đó có những giải thích, lập luận về pháp luật của thẩm phán là nguồn quan trọng luôn được viện dẫn trong hoạt động xét xử. Những căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC được xác lập trong các án lệ chính thức đã trở thành khuôn mẫu để viện dẫn cho việc xét xử các vụ việc tương tự. Chúng ta đều biết rằng học thuyết án lệ không được thừa nhận trong hoạt động xét xử ở nước ta. Theo quy định của pháp luật hiện hành, Toà án nhân dân tối cao là cơ quan có nhiệm vụ, quyền hạn “*hướng dẫn các toà án áp dụng thống nhất pháp luật, tổng kết kinh nghiệm xét xử của các toà án*”.⁽⁵⁾ Công việc này được Toà án nhân dân tối cao thực hiện thông qua việc ban hành các nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Toà

án nhân dân tối cao, ban hành các báo cáo tổng kết có hướng dẫn, giải thích việc áp dụng pháp luật trong xét xử, các công văn hướng dẫn hoặc giải đáp các vướng mắc trong áp dụng pháp luật. Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao về hướng dẫn, giải thích áp dụng pháp luật là những văn bản quy phạm pháp luật được viện dẫn trong quá trình toà án xét xử. Các văn bản khác của Toà án nhân dân tối cao liên quan đến việc tổng kết, đúc rút kinh nghiệm từ thực tiễn xét xử cũng được coi là nguồn tham khảo có giá trị đối với toà án các cấp. Do vậy, mặc dù học thuyết án lệ không được thừa nhận nhưng vai trò của Toà án nhân dân tối cao trong việc tổng kết kinh nghiệm, hướng dẫn xét xử cho toà án cấp dưới cũng được đặc biệt nhấn mạnh.⁽⁶⁾ Điều này là hoàn toàn hợp lí bởi những quy định mang tính khuôn mẫu chung trong các văn bản quy phạm pháp luật khó có thể bao quát được toàn bộ thực tiễn vốn dĩ vô cùng phong phú và phức tạp. Những kinh nghiệm đúc rút từ thực tiễn xét xử sẽ giúp cho toà án có được những phán quyết sát hợp hơn với thực tế của từng vụ việc cụ thể.

Với ý nghĩa nêu trên, các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC cũng cần được Toà án nhân dân tối cao hướng dẫn, giải thích nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng pháp luật trong hoạt động xét xử hành chính của toà án các cấp. Tuy nhiên, cho đến thời điểm này các nghị quyết, thông tư, công văn của Toà án nhân dân tối cao hầu như không đề cập các căn

cứ đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC. Trong các báo cáo tổng kết của ngành tòa án từ năm 2000 trở lại đây mặc dù đã xuất hiện mục “Những vướng mắc trong công tác xét xử vụ án hành chính” nhưng vấn đề liên quan đến các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC lại chưa hề được đề cập một cách có hệ thống.

Về phương diện trao đổi kinh nghiệm xét xử, vấn đề xác định căn cứ cụ thể để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC cũng không được nhiều tác giả quan tâm.⁽⁷⁾ Thực tiễn nêu trên làm cho việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử hành chính của tòa án các cấp gặp không ít khó khăn.

2. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc xác định căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính bị khiếu kiện

Luật tranh tụng hành chính của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa được ban hành năm 1989 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/11/1990 đã tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc thực hiện hoạt động xét xử các vụ án hành chính của hệ thống tòa án. Thực ra ngay từ năm 1982, các tòa án ở Trung Quốc đã được giao thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính theo quy định của khoản 2 Điều 32 Luật tố tụng dân sự. Giai đoạn từ 1982 đến trước khi Luật tranh tụng hành chính có hiệu lực được người Trung Quốc coi là “thời kì thử nghiệm” của hoạt động xét xử hành chính.

Trong luật tranh tụng hành chính, các nhà làm luật của Trung Quốc, trước hết,

khẳng định tòa án sẽ kiểm tra, xem xét tính hợp pháp các QĐHC bị khiếu kiện trong quá trình xét xử các vụ án hành chính.⁽⁸⁾ Quy định này trong pháp luật của Trung Quốc đã khẳng định về mặt pháp luật phạm vi kiểm tra của tòa án đối với các QĐHC bị khiếu kiện. Tuy nhiên, trong thực tế việc phân định tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC trong pháp luật của Trung Quốc (cũng như của nhiều nước khác) là vấn đề khó có thể thực hiện một cách rạch ròi. Điều 5 Luật tranh tụng hành chính của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa tuy giới hạn phạm vi kiểm tra của tòa án đối với các QĐHC trong phạm vi của tính hợp pháp nhưng thực tế các quy định khác của Luật này và thực tiễn xét xử hành chính ở Trung Quốc lại đề cập cả việc xem xét tính hợp lý của các QĐHC bị khiếu kiện trong một số trường hợp đặc biệt. Chẳng hạn, nếu một quyết định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành rõ ràng là bất hợp lý (mức phạt tiền quá cao so với điều kiện, hoàn cảnh người vi phạm mặc dù hoàn toàn phù hợp với khung phạt được pháp luật quy định), tòa án có thẩm quyền thay đổi lại nội dung quyết định xử phạt này cho hợp lý. Thực chất ở đây tòa án đã kiểm tra tính hợp lý của QĐHC và can thiệp trực tiếp vào quản lý hành chính nhà nước. Theo giải thích của Ban soạn thảo Luật tranh tụng hành chính, việc xem xét cả tính hợp lý của QĐHC trong những trường hợp như vậy được coi như là một ngoại lệ của việc kiểm tra tính hợp pháp nói chung đối với các

QĐHC.⁽⁹⁾ Thứ hai, nhận thức được tính phức tạp của việc lựa chọn văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở để tòa án đánh giá tính hợp pháp của QĐHC khi xét xử các vụ án hành chính, Luật tranh tụng hành chính của Trung Quốc đã đặt ra những quy định xác định nguyên tắc lựa chọn “luật áp dụng” trong xét xử hành chính. Những quy định này đề cập hai nội dung cơ bản sau:⁽¹⁰⁾

- Về nguyên tắc, pháp luật Trung Quốc quy định “luật áp dụng” để xét xử hành chính là các luật của Quốc vụ viện nhân dân và Ủy ban thường vụ Quốc vụ viện nhân dân và các văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhà nước ban hành. Các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan dân biểu ở cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương và ở một số thành phố lớn khác (thành phố thuộc tỉnh, khi được ủy quyền và phê chuẩn) cũng được dùng để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC trong xét xử các vụ kiện hành chính có liên quan đến vấn đề phát sinh ở địa phương. Ngoài ra, Luật tranh tụng hành chính cũng quy định trong quá trình xét xử hành chính tòa án cũng “có thể tham khảo” các văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, Ủy ban nhà nước và của chính quyền địa phương ở cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương và ở một số thành phố lớn khác (thành phố thuộc tỉnh, khi được Hội đồng nhà nước ủy quyền và phê chuẩn) khi đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC. Tuy nhiên, cụm từ “có thể tham khảo” đã gây ra nhiều tranh luận trong thực tiễn xét xử hành chính ở Trung Quốc.

Quan điểm được các tòa án ở Trung Quốc ủng hộ là sẽ áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật này nếu chúng hoàn toàn phù hợp với pháp luật về thẩm quyền, nội dung và thủ tục ban hành;

- Luật tranh tụng hành chính cũng xác định những nguyên tắc để xử lý các trường hợp có mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật được coi là “luật áp dụng” trong xét xử hành chính, nhằm tạo điều kiện cho tòa án tránh được những khó khăn, phức tạp trong áp dụng pháp luật. Thứ ba, Luật tranh tụng hành chính dành một điều khoản (tuy không nêu trực tiếp) để quy định về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện. Điều 54 Luật tranh tụng hành chính quy định:

“Trong xét xử (sơ thẩm) các vụ án hành chính, tòa án tùy từng trường hợp cụ thể sẽ đưa ra các phán quyết sau đây:

1) Nếu QĐHC (bị kiện) được ban hành trên cơ sở của những căn cứ cần thiết, việc áp dụng pháp luật trong QĐHC đó là chính xác và tuân thủ đúng các quy định về mặt thủ tục, tòa án sẽ giữ nguyên QĐHC đó.

2) Nếu QĐHC thuộc một trong số những trường hợp sau đây, tòa án sẽ hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC đó hoặc buộc bên bị kiện phải ban hành QĐHC mới thay thế:

a. Không có đầy đủ những căn cứ cần thiết để ban hành.

b. Có sự vi phạm về nội dung áp dụng pháp luật.

c. Có sự vi phạm các quy định về thủ tục

pháp lí.

d. Có sự lạm quyền.

e. Có sự lợi dụng quyền lực.

3) Nếu người bị kiện không thực hiện hoặc chậm trễ thực hiện các nghĩa vụ pháp lí của mình, toà án sẽ ra lệnh buộc phải thực hiện nghĩa vụ đó trong một thời hạn nhất định.

4) Nếu quyết định xử phạt vi phạm hành chính rõ ràng là bất hợp lí, toà án nhân dân sẽ sửa đổi những quyết định này".

Quy định nêu trên của Luật tranh tụng hành chính Trung Quốc cho thấy về cơ bản, các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC của pháp luật Trung Quốc và pháp luật Việt Nam hầu như không có sự khác biệt. Điều khác biệt là các nhà làm luật Trung Quốc đã pháp điển hóa những căn cứ này và về phương diện pháp luật, quy định nêu trên đã tạo lập cơ sở pháp lí cần thiết để xác định căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC trong quá trình xét xử.

Theo quy định của pháp luật Trung Quốc, Toà án nhân dân tối cao có thẩm quyền giải thích pháp luật đối với các vấn đề có liên quan đến việc áp dụng các luật và văn bản dưới luật phát sinh trong quá trình xét xử của toàn bộ hệ thống toà án. Việc này được thực hiện thông qua ban hành hàng loạt các văn bản dưới các hình thức như thông báo (*tongzhi*), quan điểm (*yijian*), quy định (*guiding*), hay phúc đáp (*pifu* hoặc *fuhan*).⁽¹¹⁾ Nếu trong giai đoạn từ 1949 đến trước 1985 những văn bản này chỉ được sử dụng với tính chất là các văn bản nội bộ trong hệ

thống toà án mà không được công khai thì từ năm 1985 trở lại đây các văn bản này chính thức được đăng tải trong Công báo của Toà án nhân dân tối cao. Cũng từ năm 1993, các văn bản giải thích pháp luật (*sifa jieshi*) của Toà án nhân dân tối cao được phép chính thức viện dẫn trong hoạt động xét xử của toà án.⁽¹²⁾

Điểm đặc biệt lưu ý là Công báo của Toà án nhân dân tối cao nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa từ năm 1985 trở lại đây còn đăng tải các bản án điển hình (thường là bản án của toà án cấp tỉnh và có khoảng 5% tổng số án của cấp xét xử này được đăng tải) và được phân thành 3 loại: Các bản án phúc thẩm do Toà án nhân dân tối cao xét xử, các bản án được đánh giá là có ý nghĩa xã hội quan trọng và được Toà án nhân dân tối cao bình luận và bản án khác không có phần bình luận của Toà án nhân dân tối cao.

Mặc dù trong quá trình xét xử, các thẩm phán không được viện dẫn các bản án điển hình như là nguồn pháp luật và chỉ coi đó là nguồn để tham khảo (*canzhaoh*) nhưng ở Trung Quốc các bản án được đăng tải trong Công báo thực chất được coi là "án lệ thực tế" (*de facto precedents*) - theo như cách dùng từ của Nanping Liu.⁽¹³⁾ Nó thực sự đóng vai trò là phương tiện để hướng dẫn thẩm phán của các toà án cấp dưới cách thức lập luận và vận dụng pháp luật trong quá trình xét xử. Như vậy, Trung Quốc đã nhận thức và vận dụng những yếu tố hợp lí của học thuyết án lệ vào hoạt động xét xử của toà án - điều mà nhiều học giả phương Tây

đánh giá là một trong những đổi mới có ảnh hưởng rất lớn đối với tiến trình cải cách tư pháp của đất nước này.⁽¹⁴⁾

Các thông báo, quan điểm, quy định, hay phúc đáp do Tòa án nhân dân tối cao ban hành cùng với các bản án chọn lọc kèm phần bình luận của Tòa án nhân dân tối cao đã xác lập một cách cụ thể, chi tiết hơn những căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC quy định tại Điều 54 Luật tranh tụng hành chính. Trên cơ sở nội dung của các văn bản hướng dẫn và các bản án chọn lọc đã được tổng kết, người ta đã liệt kê một loạt các căn cứ cụ thể để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC.⁽¹⁵⁾ Điều này đã góp phần quan trọng trong việc giúp các thẩm phán ở Trung Quốc tránh được những khó khăn, lúng túng khi áp dụng pháp luật để xét xử các vụ kiện hành chính.

3. Suy nghĩ về việc xác định căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC trong thực tiễn pháp luật ở nước ta

Sau hơn 7 năm hoạt động, xét xử hành chính không còn là nhiệm vụ mới mẻ đối với các tòa án ở nước ta. Chính vì vậy, đòi hỏi hoàn thiện những quy định pháp luật liên quan đến xét xử hành chính để từng bước nâng cao chất lượng của hoạt động này, đặc biệt trong bối cảnh của công cuộc cải cách tư pháp, của tiến trình hội nhập khu vực và thế giới hiện nay, là điều hoàn toàn có căn cứ và cơ sở. Với cách đặt vấn đề như vậy, việc xây dựng các quy định pháp luật xác định căn cứ đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC là yêu cầu hết sức thực tiễn trong giai đoạn hiện nay.

Để thực hiện công việc nêu trên, trước hết, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính của chúng ta ít nhất cần có những quy định "khung" đề cập căn cứ mang tính nguyên tắc đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC. Các quy định này sẽ đặt nền móng pháp lí cho việc xác lập những căn cứ cụ thể để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC. Theo tôi, việc tham khảo kinh nghiệm lập pháp của Trung Quốc về vấn đề này là điều cần lưu tâm. Lẽ đương nhiên công việc này cũng cần được thực hiện một cách hợp lí để tránh sự sao chép cứng nhắc, thiếu tính sáng tạo. Nội dung của các quy định "khung" này cần xây dựng trên cơ sở của việc xem xét những căn cứ khoa học đánh giá tính hợp pháp của QĐHC đặt trong mối quan hệ hài hòa với nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật của nước ta.

Thứ hai, Tòa án nhân dân tối cao với vai trò là cơ quan hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật và tổng kết kinh nghiệm xét xử của các tòa án cần có văn bản đề cập một cách có hệ thống các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho tòa án các cấp trong việc áp dụng pháp luật. Về vấn đề này, cũng cần nhấn mạnh rằng trong tiến trình cải cách tư pháp, trong đó có cải cách về tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án hiện nay, vai trò của Tòa án nhân dân tối cao trong hướng dẫn áp dụng pháp luật và tổng kết kinh nghiệm xét xử đang được đặc biệt chú ý. Điều này xuất phát từ lí do thực tế là lâu nay do bị

công việc xét xử chi phối nhiều nên nhiệm vụ hướng dẫn áp dụng pháp luật và tổng kết kinh nghiệm xét xử của Tòa án nhân dân tối cao chưa được quan tâm và chú ý đúng mức với tầm quan trọng của nó.⁽¹⁶⁾ Vì vậy, việc đặt vấn đề đối với Tòa án nhân dân tối cao ban hành văn bản hướng dẫn giải thích việc áp dụng pháp luật liên quan đến căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC là hoàn toàn phù hợp.

Khác với các quy định “khung” như đã trình bày ở trên, văn bản của Tòa án nhân dân tối cao cần giải thích, hướng dẫn một cách cụ thể, chi tiết các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC. Việc giải thích, hướng dẫn càng cụ thể, chi tiết thì càng đảm bảo tính thống nhất trong hoạt động áp dụng pháp luật để xét xử. Để làm được điều này, những kinh nghiệm trong hoạt động xét xử của tòa án, những ý kiến trao đổi của các thẩm phán và các nhà chuyên môn phải được coi là cơ sở thực tiễn rất quan trọng để xác định thống nhất các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC.

Thứ ba, cần phải nhìn nhận vấn đề có liên quan đến những yếu tố hợp lý của học thuyết án lệ và vận dụng thích hợp chúng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam. Khi bàn về vấn đề có nên xem xét việc vận dụng học thuyết án lệ hay không và nếu có thì nó được tiếp nhận ở mức độ nào, ở Trung Quốc đã xuất hiện nhiều ý kiến trái ngược nhau. Những người ủng hộ cho rằng cần vận dụng một cách hợp lý học thuyết án lệ vào Trung Quốc nhằm khắc phục những khiếm khuyết

của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (chưa đầy đủ, thiếu rõ ràng...). Để bảo vệ quan điểm của mình, họ đã đưa ra mô hình có thể được tạm gọi là “hệ thống luật án lệ mang đặc thù của Trung Quốc”, trong đó yếu tố hợp lý của án lệ sẽ được vận dụng và những gì không phù hợp của hệ thống luật án lệ so với các nguyên tắc của pháp luật Trung Quốc hiện hành sẽ được loại bỏ. Họ cho rằng một khi thừa nhận vai trò độc lập của tòa án trong xét xử - một trong những yếu tố căn bản của một nhà nước pháp quyền thì tòa án cần phải được trao quyền, giải thích pháp luật để áp dụng trong hoạt động xét xử. Đánh giá vai trò của hệ thống luật án lệ này, họ khẳng định nó sẽ “nâng cao tính sáng tạo của tòa án trong hoạt động xét xử khi pháp luật thiếu các quy định rõ ràng, cụ thể hoặc xuất hiện những quy định có nội dung mập mờ, khó hiểu”.⁽¹⁷⁾ Ngược lại, có nhiều ý kiến cho rằng sẽ là quá sớm để du nhập học thuyết án lệ vào Trung Quốc - một nước vốn dĩ theo truyền thống pháp luật lục địa, theo đó các thẩm phán đóng vai trò là những người “làm luật”. Nếu so với các nước phương Tây, hiện Trung Quốc mới ở trong giai đoạn đầu của công cuộc kiến thiết nhà nước pháp quyền hiện đại (theo đúng nghĩa của từ này). Với nền tảng như vậy, việc đảm bảo tuân thủ nghiêm chỉnh triệt để các quy định của pháp luật (cho dù trong nhiều trường hợp là còn thiếu) là rất cần thiết; nếu áp dụng án lệ (dù chỉ là để tham khảo) sẽ khó tránh khỏi sự lạm dụng tùy tiện và phá vỡ tính thống nhất của hoạt

động áp dụng pháp luật trong xét xử. Hơn nữa, nếu thừa nhận học thuyết này, sẽ đụng chạm đến vấn đề được quy định trong Hiến pháp - đó là quyền lập pháp tối cao của cơ quan Quốc vụ viện nhân dân.

Rõ ràng, vấn đề cần nhắc, chú ý đến những yếu tố hợp lí của học thuyết án lệ và vận dụng nó ở mức độ nào ở Việt Nam là cả một vấn đề lớn cần có nhiều thời gian để tranh luận. Tuy nhiên, theo tôi cách thức mà Trung Quốc áp dụng việc đăng tải các bản án điển hình trên Công báo của Tòa án nhân dân tối cao tạo điều kiện cho các tòa án cấp dưới tham khảo trong công việc xét xử của mình là hoàn toàn hợp lí. Theo cách nhìn này, việc Tòa án nhân dân tối cao ở nước ta lựa chọn các bản án điển hình (trong đó có các bản án hành chính) để đăng tải làm cơ sở tham khảo cho các tòa án trong quá trình xét xử cũng là cách thức giúp các tòa án có thể nhận thức đầy đủ và rõ ràng hơn về những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC. Trong bối cảnh cải cách tư pháp hiện nay, có lẽ đây cũng là điều cần bàn./.

(1). Xem: Điều 16 của Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP ngày 18/4/2003 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

(2). Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), "Đại Từ điển tiếng Việt", Nxb. Văn hóa - Thông tin, H.1998, tr. 848.

(3). Xem: "Số tay về trao đổi nghiệp vụ giải quyết án hành chính của tòa hành chính"- Tòa án nhân dân tối cao tháng 2/2001, mục VI - Về căn cứ pháp luật để xác định tính hợp pháp của quyết định hành chính (tài liệu lưu hành nội bộ).

(4). Xem: Lê Xuân Thân, "Một số ý kiến về tổ chức và hoạt động của tòa hành chính", Nhà nước và Pháp luật số 7/2002, tr. 34.

(5). Xem: Khoản 1 Điều 19 Luật tổ chức tòa án nhân dân năm 2002.

(6). Về vấn đề này có thể tham khảo thêm: Vũ Duy Nghĩa "Nho giáo trong tương lai pháp luật Việt Nam", Tạp chí Khoa học, Chuyên san Luật - Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, số tháng 1/2004.

(7). Theo dõi Tạp chí tòa án nhân dân trong những năm gần đây, tôi thấy không nhiều tác giả đề cập vấn đề này, ngoại trừ bài viết "Một số căn cứ huỷ quyết định hành chính bị khiếu kiện, cơ quan nhà nước ban hành quyết định hành chính trái pháp luật bồi thường thiệt hại cho công dân" của Đào Kim Cương, Tạp chí tòa án nhân dân, số 4/2001, tr. 18-20.

(8). Xem: Điều 5 Luật tranh tụng hành chính của nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (theo Bản dịch tiếng Anh của Ủy ban các vấn đề pháp luật thuộc Ủy ban thường vụ Quốc vụ viện nhân dân nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa).

(9). Xem: Lin Feng, *Administrative Law Procedures and Remedies in China*, Sweet & Maxwell, Hong Kong 1996, tr. 212.

(10). Xem: Điều 52, 53 Luật tranh tụng hành chính nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa.

(11). Xem: Nanping Liu, *Opinions of the Supreme People's Court Judicial Interpretation in China*, Sweet & Maxwell, Hong Kong 1997, tr. 38-44.

(12). Tài liệu đã dẫn, tr.156.

(13). Tài liệu đã dẫn, tr. 43-45.

(14). Xem: Chris X. Lin, "A quite revolution: An overview of China's Judicial Reform", *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, 4/2003, tr. 234.

(15). Tài liệu đã dẫn tại chú thích 9, tr.160-201.

(16). Xem: Nguyễn Đình Quyền "Một số quan điểm về cải cách tư pháp", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Đặc san số 4 tháng 3/2003, tr. 17- 18.

(17). Xem: Li Guang Hu, "Về hệ thống án lệ", Nhân dân nhật báo, ngày 20/9/2002. Trích theo Chris X. Lin trong tài liệu đã dẫn tại chú thích 14, tr. 233.