

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VỀ KHÁNG NGHỊ THEO THỦ TỤC GIÁM ĐỐC THẨM

*Lê Thị Mơ**

Tóm tắt: Bài viết trình bày, phân tích quy định của Luật Tổ tụng hành chính về kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, đồng thời chỉ ra một số điểm hạn chế, bất cập trong quy định đó và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

Abstract: This article presents and analyzes the provisions of the Law on Administrative Procedures regarding appeals under the cassation procedure, identifies certain limitations and shortcomings in those provisions, and makes proposals for improvement.

Đặt vấn đề

Trong tổ tụng hành chính (TTHC), kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm được hiểu là hành vi tố tụng của các chủ thể có thẩm quyền yêu cầu Tòa án xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm khi có những căn cứ, điều kiện do pháp luật quy định. Việc kháng nghị giám đốc thẩm là cơ sở để Tòa án cấp trên kịp thời phát hiện, sửa chữa, khắc phục những sai lầm, thiếu sót trong bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới, góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, củng cố lòng tin của người dân vào hoạt động xét xử của Tòa án, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa. Do vậy, việc nghiên cứu nhằm hoàn thiện các quy định của Luật TTHC về kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm là rất cần thiết và mang giá trị khoa học rất cao.

1. Quy định của Luật Tổ tụng hành chính về kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Hiện tại, Luật TTHC dành trọn Chương XV quy định về thủ tục giám đốc thẩm.

Theo đó, kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm được thể hiện ở các nội dung sau:

1.1. Đối tượng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Theo quy định tại Điều 254, 255 Luật TTHC, khác với đối tượng kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, đối tượng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm phải là bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật.

Bản án là văn bản do Hội đồng xét xử (HĐXX) sơ thẩm hoặc HĐXX phúc thẩm ban hành nhằm giải quyết vụ án hành chính (VAHC) cụ thể. Bản án sơ thẩm ghi nhận phán quyết chấp nhận hoặc không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện, đồng thời xác định trách nhiệm pháp lý của từng đương sự trong vụ án. Bản án phúc thẩm ghi nhận phán quyết về “số phận” của bản án sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị¹. Những bản án là đối tượng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bao gồm cả bản án sơ thẩm đã có hiệu lực pháp luật và bản án phúc thẩm. Theo quy định của Luật TTHC, bản

* ThS., Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Lê Thị Mơ, Đồng Nữ Hoàng Hương, *Thực trạng về thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm vụ án hành chính*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12/2021.

án sơ thẩm, phần của bản án sơ thẩm không bị kháng cáo kháng nghị thì có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị², bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án³, hoặc bản án, phần của bản án sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm phát sinh hiệu lực khi Tòa án cấp phúc thẩm đình chỉ xét xử phúc thẩm⁴.

Quyết định là đối tượng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm phải là quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Khác với bản án, thể thức của quyết định tố tụng do Tòa án ban hành có tính đơn giản hơn và đa dạng theo các căn cứ, mục đích khác nhau, có thể kể đến là quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết vụ án, quyết định công nhận đối thoại thành và đình chỉ giải quyết vụ án đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp sơ thẩm, quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm, quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp phúc thẩm, quyết định giải quyết việc kháng cáo, kháng nghị về quyết định đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp phúc thẩm, quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm (trừ Quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao).

Như vậy, về cơ bản đối tượng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm là bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, ở từng vụ án cụ thể, theo nhận định của từng chủ thể kháng nghị và dựa vào sự phát hiện các căn cứ kháng nghị do Luật TTHC quy định, các chủ thể có thẩm quyền kháng nghị có thể kháng nghị toàn bộ hoặc một phần của bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật.

1.2. Chủ thể có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Nếu như chủ thể có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm chỉ thuộc về Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) cùng cấp, Viện trưởng VKSND cấp trên trực tiếp thì thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm lại thuộc về một số các chủ thể sau⁵.

Chánh án Tòa án nhân dân (TAND) tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân cấp cao; những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án khác khi xét thấy cần thiết, trừ quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Chánh án TAND cấp cao, Viện trưởng VKSND cấp cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp tỉnh, Tòa án cấp huyện thuộc phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ.

Như vậy, thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm không giao cho một chủ thể nhất định và cũng không giao cho quá nhiều chủ thể mà chỉ giao cho bốn chủ thể đứng đầu ngành Tòa án và Viện kiểm sát. Đây là quy định thể hiện rất rõ sự phân định thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm có sự tương thích với mô hình tổ chức TAND ở nước ta. Ở khía cạnh khác, cách quy định đó còn là cơ sở để loại trừ tình trạng lạm quyền, độc quyền, tùy tiện trong kháng nghị, bảo đảm tính minh bạch trong công tác giám đốc thẩm, nâng cao tinh thần trách nhiệm của từng chủ thể, bảo đảm cho các bản án, quyết định của Tòa án luôn được giám sát chặt chẽ.

² Khoản 2 Điều 215 Luật TTHC.

³ Khoản 7 Điều 242 Luật TTHC.

⁴ Khoản 2 Điều 229 Luật TTHC.

⁵ Điều 260 Luật TTHC.

1.3. Căn cứ, điều kiện kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Quy định về căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm là nội dung vô cùng quan trọng của Luật TTHC. Điều này không chỉ góp phần hạn chế tình trạng kháng nghị tràn lan, tùy tiện mà còn là cơ sở để bảo đảm chất lượng kháng nghị, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Theo đó, trên cơ sở kế thừa mang tính chọn lọc từ Luật TTHC năm 2010, Điều 255 Luật TTHC hiện hành quy định: Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm khi có một trong những căn cứ sau:

- *Kết luận trong bản án, quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự.*

Các tình tiết khách quan của vụ án được hiểu là những tình tiết có thật, được diễn ra hiển nhiên, không bị tác động của bất cứ yếu tố bên ngoài nào, kể cả yếu tố chủ quan của con người, không tồn tại phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các chủ thể tố tụng. Tình tiết khách quan của vụ án là một trong những yếu tố quan trọng để xác định được sự thật của vụ án, giúp Tòa án đưa ra được phán quyết công tâm, đúng luật. Một khi Tòa án ban hành bản án, quyết định mà kết luận trong đó lại không phù hợp với tình tiết khách quan của vụ án, gây thiệt hại đến quyền lợi của đương sự thì đây là căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm. Đơn cử, các trường hợp sau được xem là kết luận trong bản án, quyết định không phù hợp với tình tiết khách quan của vụ án: 1) Căn cứ để Tòa án ra bản án, quyết định không mang tính logic giữa các tình tiết của vụ án với nội dung phần quyết định của bản án hay quyết định của Tòa án; 2) Các kết luận trong bản án có tính phiến diện, một chiều, chỉ

ngiên về một phía trong số các đương sự, gây bất lợi cho các chủ thể khác, không dựa vào đầy đủ các chứng cứ đã thu thập được mà chỉ dựa vào một vài chứng cứ điển hình có trong hồ sơ, không có sự kiểm tra kỹ lưỡng hoặc hiểu sai giá trị của chứng cứ trong quá trình xét xử, dẫn đến tình trạng ban hành kết luận trong bản án, quyết định không đánh giá hết tính chất nghiêm trọng của vụ án.

- *Có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng làm cho đương sự không thực hiện được quyền, nghĩa vụ tố tụng của mình, dẫn đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ không được bảo vệ theo đúng quy định của pháp luật.*

Theo định nghĩa trong Từ điển Tiếng Việt, thủ tục được hiểu là “*những vụ việc cụ thể phải làm theo một trật tự quy định để tiến hành một công việc có tính chính thức*”⁶. So với quy định của Luật TTHC năm 2010, căn cứ kháng nghị này đã có tính rõ ràng hơn, giải quyết được yếu tố “nghiêm trọng” của các vi phạm thủ tục tố tụng là làm cho đương sự không thực hiện được quyền, nghĩa vụ tố tụng của mình dẫn đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ không được bảo vệ theo đúng quy định của pháp luật. Nói cách khác, không phải mọi vi phạm thủ tục tố tụng hành chính đều là căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm mà chỉ có những vi phạm tố tụng để lại những hậu quả như trên mới là căn cứ để kháng nghị. Đây là sự bổ sung hoàn toàn xác đáng, cần thiết và quan trọng, loại bỏ những căn cứ kháng nghị không cần thiết, ảnh hưởng đến tính ổn định của bản án, quyết định do Tòa án ban hành. Hiện nay, Luật TTHC chưa có điều khoản định nghĩa thế nào là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng nhưng về mặt khoa học pháp

⁶ Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt*, Trung tâm Từ điển học, Nxb. Đà Nẵng, 2002, tr. 885 – 886.

lý, chúng ta có thể hiểu đây là những vi phạm về thủ tục thụ lý, thụ lý sai thẩm quyền, chuẩn bị xét xử, thay đổi người tiến hành tố tụng, xét xử tại phiên tòa, thủ tục sau phiên tòa... Các vi phạm này có hậu quả gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự.

- Có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật dẫn đến việc ra bản án, quyết định không đúng gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự, lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của người thứ ba.

So với Luật TTHC năm 2010, Luật TTHC hiện hành đã có những bước pháp điển hóa chặt chẽ hơn ở căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm này. Nếu như khoản 3 Điều 210 Luật TTHC năm 2010 chỉ quy định “*có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật*” thì Luật TTHC hiện hành lại quy định căn cứ kháng nghị một cách đầy đủ và toàn diện hơn, thể hiện việc nhấn mạnh đến hậu quả pháp lý của việc áp dụng pháp luật sai lầm. Theo đó, Luật TTHC hiện hành đã xác định, không phải sai lầm nào của Tòa án trong việc áp dụng pháp luật cũng là “*cái có*” để kháng nghị giám đốc thẩm mà chỉ những sai lầm trong áp dụng pháp luật có dẫn đến việc ra bản án, quyết định không đúng gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự, lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của người thứ ba mới là căn cứ để kháng nghị giám đốc thẩm. Điểm thay đổi, bổ sung này là hoàn toàn khả thi, chuẩn chỉnh hơn, loại bỏ đi những căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm mang tính hình thức và không cần thiết, bảo đảm chất lượng thực sự của công tác kháng nghị giám đốc thẩm ở nước ta.

Hiện nay, Luật TTHC cũng không giải thích rõ thế nào là sai lầm trong việc áp dụng pháp luật. Song, chúng ta có thể hiểu

là khi giải quyết vụ án, Tòa án đã áp dụng văn bản quy phạm pháp luật đã hết hiệu lực, chưa có hiệu lực, viện dẫn sai điều luật để giải quyết nội dung khiếu kiện. Ví dụ như Tòa án khi giải quyết vụ án đã áp dụng quy định của pháp luật đối với đất đô thị để giải quyết yêu cầu khởi kiện đối với quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân là loại đất nông thôn hoặc miền núi.

Ngoài các căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm nêu trên, Luật TTHC còn đề cập đến điều kiện kháng nghị giám đốc thẩm. Theo đó, khoản 2 Điều 255 quy định: Các chủ thể có thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm chỉ kháng nghị giám đốc thẩm khi có đơn đề nghị theo quy định tại Điều 257, Điều 258 Luật TTHC, trừ trường hợp xâm phạm đến lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của người thứ ba thì không cần phải có đơn đề nghị. Mục đích của quy định này để bảo đảm tính thận trọng, cần thiết, khả thi của công tác kháng nghị giám đốc thẩm.

1.4. Thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm là một khoảng thời gian cần thiết mà Luật TTHC quy định để các chủ thể có thẩm quyền kháng nghị thực hiện kháng nghị yêu cầu Tòa án có thẩm quyền xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm. Căn cứ vào Điều 263 Luật TTHC, người có quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm được quyền kháng nghị trong thời hạn 03 năm kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật. Thời hạn kháng nghị phần dân sự trong bản án, quyết định hành chính của Tòa án được thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự. Quy định này có sự mở rộng thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm hơn so với quy định của

Luật TTHC năm 2010 và đồng thời cũng khác biệt với thời hạn kháng nghị tái thẩm. Bởi vì, thời hạn kháng nghị tái thẩm là 1 năm kể từ ngày người có thẩm quyền kháng nghị biết được căn cứ kháng nghị tái thẩm⁷. Thiết nghĩ, quy định như vậy là hoàn toàn phù hợp, vừa nâng cao trách nhiệm của những chủ thể có thẩm quyền kháng nghị vừa tạo điều kiện để các chủ thể kháng nghị có thời gian xác minh, phát hiện, thẩm định căn cứ kháng nghị, củng cố chắc chắn các căn cứ kháng nghị, bảo đảm chất lượng kháng nghị cũng như bảo đảm các quyền và lợi ích cơ bản của đương sự.

1.5. Trình tự, thủ tục kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm

Kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm không thể tiến hành một cách tùy tiện, bất nhất mà phải được thực hiện theo một trình tự, thủ tục luật định. Theo quy định tại Điều 262 Luật TTHC, việc kháng nghị giám đốc thẩm phải được thể hiện bằng văn bản có thể thức pháp lý là quyết định kháng nghị giám đốc thẩm và nội dung phải tuân thủ theo biểu mẫu số 52-HC, 53-HC quy định tại biểu mẫu dùng trong TTHC tại Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 264 Luật TTHC quy định quyết định kháng nghị phải được gửi ngay cho Tòa án đã ra bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị, đương sự, cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến nội dung kháng nghị. Mặt khác, khoản 2, 3 Điều 264 Luật TTHC còn quy định khi Chánh án TAND tối cao, TAND cấp cao kháng nghị giám đốc thẩm thì quyết định kháng nghị và hồ sơ vụ án phải được gửi cho VKSND cùng cấp. Nhận thấy, các quy định này đã tạo điều kiện để đương sự, cơ quan, tổ chức

có liên quan nắm bắt được diễn biến của vụ án, góp phần bảo đảm sự thống nhất, công khai, minh bạch trong công tác kháng nghị giám đốc thẩm.

1.6. Thay đổi, bổ sung, rút kháng nghị giám đốc thẩm

Kháng nghị giám đốc thẩm VAHC là một công việc vô cùng quan trọng, phải bảo đảm tính thận trọng, chắc chắn và rõ ràng. Do vậy, đôi khi việc kháng nghị chưa hoàn toàn chuẩn xác, các luận cứ, luận chứng chứng minh sai sót của đối tượng kháng nghị giám đốc thẩm có thể chưa hoàn chỉnh, thừa, hoặc thiếu. Chính vì thế, để bảo đảm cho tính toàn diện của các quyết định kháng nghị giám đốc thẩm, Luật TTHC quy định cho phép các chủ thể đã kháng nghị giám đốc thẩm được quyền thay đổi, bổ sung, rút kháng nghị. Theo đó, Điều 265 Luật TTHC quy định: *Người đã kháng nghị giám đốc thẩm có quyền thay đổi, bổ sung quyết định kháng nghị, nếu chưa hết thời hạn kháng nghị quy định tại Điều 263 của Luật này. Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa, người kháng nghị có quyền rút kháng nghị. Việc rút kháng nghị trước khi mở phiên tòa phải được lập thành văn bản và được gửi theo quy định tại Điều 264 của Luật này. Việc rút kháng nghị tại phiên tòa phải được ghi vào biên bản phiên tòa và Hội đồng xét xử giám đốc thẩm ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm.*

2. Bất cập trong quy định của Luật Tổ tụng hành chính về kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm và đề xuất hoàn thiện

Nhìn trên phương diện đối chiếu với Luật TTHC năm 2010 và đánh giá tổng quan thời gian áp dụng thi hành Luật TTHC hiện hành ở thực tiễn, tác giả nhận thấy, các quy định về chế định giám đốc thẩm nói chung và kháng nghị theo thủ tục giám đốc

⁷ Điều 284 Luật TTHC.

thẩm nói riêng đã có những bước tiến khá hoàn chỉnh, các quy định của Luật TTHC tương đối rõ ràng, cụ thể. Điều này đã bảo đảm khá tốt chất lượng kháng nghị giám đốc thẩm, góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa. Thế nhưng, bên cạnh những điểm tích cực đó vẫn còn một số quy định của Luật TTHC chưa hoàn chỉnh, gây khó khăn lúng túng cho các cơ quan tiến hành tố tụng trong việc xét xử giám đốc thẩm và kiểm sát việc giám đốc thẩm.

Thứ nhất, Luật TTHC quy định về các căn cứ kháng nghị giám đốc thẩm thiếu rõ ràng

Một là, Luật TTHC và các văn bản có liên quan chưa giải thích rõ thế nào là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng

Từ khi Luật TTHC được ban hành cho đến nay chưa có bất cứ văn bản hướng dẫn chính thức của cơ quan có thẩm quyền nào giải thích rõ ràng về khái niệm “vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng”. Do vậy, trong nghiên cứu và áp dụng pháp luật gặp những trở ngại nhất định và có phần thiếu thống nhất. Dưới góc độ học thuật, nghiên cứu về mặt lý luận, có các cách hiểu khác nhau trong việc xác định vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. *Cách hiểu thứ nhất*, vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng là những vi phạm ảnh hưởng đến việc xác định sự thật của vụ án không chính xác hoặc xâm phạm nghiêm trọng đến quyền tố tụng của những người tham gia tố tụng⁸. *Cách hiểu thứ hai*, vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng được xem là việc xét xử thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ các quy định về tố tụng mà Luật đã quy định dẫn

đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự không được bảo vệ⁹. Như vậy, cả hai cách hiểu đều nhấn mạnh hậu quả nghiêm trọng của việc vi phạm thủ tục tố tụng là làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các đương sự. Thế nhưng, vấn đề không chỉ dừng lại ở phân tích đó mà mấu chốt phải cần hiểu rõ hơn “vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng” là vi phạm quy định của Luật TTHC ở tất cả các nội dung Luật TTHC quy định từ thẩm quyền xét xử (thẩm quyền theo loại việc, thẩm quyền theo cấp và theo lãnh thổ), nguyên tắc, thẩm quyền quyết định, phạm vi xét xử sơ thẩm, nguyên tắc xét xử, phạm vi xét xử phúc thẩm, các trình tự, thủ tục tiến hành thụ lý giải quyết vụ án... hay đơn thuần chỉ là vi phạm các thủ tục, trình tự thực hiện hành vi và hoạt động tố tụng của các chủ thể quan hệ pháp luật TTHC như diễn biến phiên tòa như thủ tục xét hỏi, thủ tục tranh luận, thủ tục nghị án, thủ tục tuyên án. Điều này thực sự là một vấn đề chưa được lý giải chu đáo trong cả hai cách hiểu đã đưa ra. Mặt khác, nếu chỉ gói gọn vi phạm thủ tục tố tụng tại Luật TTHC cũng chưa thực sự thỏa đáng, vì quá trình giải quyết VAHC, Tòa án còn phải căn cứ vào các thủ tục được đề cập tại các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan có định hướng giải thích Luật TTHC như các Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao, Thông tư liên tịch giữa TAND tối cao và VKSND tối cao. Xuất phát từ các lập luận trên đã cho thấy, căn cứ kháng nghị tại điểm a khoản 1 Điều 255 Luật TTHC còn chưa rõ ràng, thiếu sự giải thích thỏa đáng, gây khó khăn cho công tác kháng nghị,

⁸ Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên), *Giải thích và bình luận Luật Tố tụng hành chính năm 2015*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 357.

⁹ Đoàn Tấn Minh, Nguyễn Ngọc Diệp, *Bình luận khoa học Luật TTHC và các văn bản áp dụng giải quyết các khiếu nại tại Tòa*, Nxb. Lao động, 2011, tr. 154.

chưa bảo đảm được tính thống nhất khi hiểu và vận dụng căn cứ kháng nghị đó.

Từ các hạn chế đã nêu, để bảo đảm tính nhất quán, khả thi trong việc hiểu và thực thi pháp luật, tránh tình trạng giải thích theo cảm tính chủ quan của các chủ thể kháng nghị giám đốc thẩm, tác giả đề xuất sửa đổi điểm b khoản 1 Điều 255 Luật TTHC như sau: “*Có vi phạm nghiêm trọng pháp luật tố tụng hành chính làm cho đương sự không thực hiện được quyền, nghĩa vụ tố tụng của mình, dẫn đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ không được bảo vệ theo đúng quy định của pháp luật*”. Bên cạnh đó, Luật TTHC cũng cần nghiên cứu hoàn thiện điều khoản giải thích thế nào là vi phạm nghiêm trọng pháp luật tố tụng hành chính theo hướng như sau: *Vi phạm nghiêm trọng pháp luật TTHC là việc khi Tòa án thụ lý, giải quyết vụ án đã không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ các trình tự, thủ tục do Luật TTHC và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật TTHC quy định và đã xâm phạm nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự hoặc làm ảnh hưởng đến việc xác định sự thật khách quan, toàn diện của vụ án.*

Hai là, Luật TTHC cũng chưa quy định rõ thế nào là “có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật”

Áp dụng pháp luật được hiểu là việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật vào đời sống hàng ngày. Áp dụng pháp luật là hoạt động thực hiện pháp luật mang tính tổ chức quyền lực nhà nước được thực hiện bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà chức trách nhằm cá biệt hóa quy phạm pháp luật vào các trường hợp cụ thể, đối với cá nhân, tổ chức cụ thể. Vậy, thế nào là sai lầm trong việc áp dụng pháp luật là căn cứ để kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm?

Hiện tại cả Luật TTHC và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật TTHC đều chưa có quy định giải thích. Do vậy, trong nghiên cứu và trong thực tiễn áp dụng pháp luật còn có những quan điểm khác nhau. *Quan điểm thứ nhất* cho rằng “sai lầm trong việc áp dụng pháp luật là trường hợp Tòa án xét xử sai mục đích hoặc sai nội dung của kháng cáo, kháng nghị, Tòa án áp dụng pháp luật không phù hợp với yêu cầu hoặc nội dung của văn bản pháp luật để làm cơ sở ra bản án hay quyết định; Tòa án giải thích pháp luật không đúng, bản án không làm rõ được tính hợp pháp của quyết định hành chính”. *Quan điểm thứ hai* cho rằng “sai lầm trong việc áp dụng pháp luật được hiểu là việc áp dụng không đúng quy phạm pháp luật trong việc xem xét tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện, áp dụng quy phạm pháp luật không còn hiệu lực pháp luật, áp dụng không đúng với tinh thần nội dung của quy phạm pháp luật khi giải quyết vụ án”¹⁰. Với hai quan điểm này, mỗi tác giả đều có những lập luận và lí lẽ riêng nhất định, song tác giả có sự tán thành với quan điểm thứ hai. Bởi lẽ, quan điểm này đã cơ bản làm rõ được hình thức của việc áp dụng sai lầm pháp luật như Tòa án áp dụng không đúng văn bản quy phạm pháp luật, áp dụng văn bản quy phạm pháp luật không còn hiệu lực pháp luật. Như vậy, tác giả đề xuất, Luật TTHC cần bổ sung giải thích như sau: “*Sai lầm trong việc áp dụng pháp luật được hiểu là khi giải quyết vụ án, xem xét nội dung yêu cầu khởi kiện, xem xét tính hợp pháp của các đối tượng khởi kiện, Tòa án đã áp dụng thiếu, không đầy đủ, chưa chính xác các điều khoản trong Luật TTHC, các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành chúng*”.

¹⁰ Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên), tltđ, tr. 368.

Thứ hai, quy định về thủ tục kháng nghị giám đốc thẩm còn thiếu toàn diện

Khoản 1 Điều 264 Luật TTHC quy định “quyết định kháng nghị phải được gửi ngay cho Tòa án đã ra bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị, đương sự, cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến nội dung kháng nghị”. Nhận thấy, quy định này là cần thiết, bảo đảm cho các chủ thể có liên quan, nhất là đương sự của vụ án nhận thức được tình trạng của vụ án. Thế nhưng, quy định này lại chưa xác định cụ thể mốc thời hạn mà chủ thể kháng nghị giám đốc thẩm phải gửi quyết định kháng nghị cho Tòa án, đương sự, cơ quan thi hành án dân sự. Do vậy, thực tiễn thực thi pháp luật rất có thể xảy ra tình trạng các chủ thể có kháng nghị giám đốc thẩm gửi quyết định kháng nghị ở những khoảng thời gian khác nhau, thiếu thống nhất, thậm chí có thể có trường hợp bỏ sót không gửi. Một khi điều này xảy ra, nó sẽ làm cản trở quyền được nắm bắt thông tin vụ án bị kháng nghị giám đốc thẩm của Tòa án đã ra bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị của các đương sự và của cơ quan thi hành án dân sự. Do đó, với định hướng chuẩn chỉnh từng quy định của Luật TTHC, tác giả đề xuất sửa quy định tại khoản 1 Điều 264 Luật TTHC như sau: “Trong thời hạn 3 ngày kể từ ngày ra quyết định kháng nghị, quyết định kháng nghị phải được gửi cho Tòa án đã ra bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị, đương sự, cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến nội dung kháng nghị”.

Thứ ba, quy định về thay đổi, bổ sung, rút kháng nghị giám đốc thẩm còn một số điểm chưa toàn diện

Nhìn chung, Điều 265 Luật TTHC ghi nhận về quyền thay đổi, bổ sung, rút kháng

nghị giám đốc thẩm của các chủ thể đã kháng nghị giám đốc thẩm là cần thiết và có ý nghĩa. Thế nhưng, quan sát quy định đó, tác giả nhận thấy có một vài hạn chế cần nghiên cứu lại như sau:

Một là, Luật TTHC chưa quy định về thời điểm mà chủ thể đã kháng nghị giám đốc thẩm được quyền thay đổi, bổ sung kháng nghị. Đây chính là khiếm khuyết chúng ta cần phải xem xét và đánh giá lại. Nếu không quy định về thời điểm để được thay đổi, bổ sung kháng nghị giám đốc thẩm thì rất dễ dẫn đến tình trạng hiểu và áp dụng pháp luật không đồng bộ. Trong khi đó, Bộ Luật TTHS lại có sự chặt chẽ hơn khi có đề cập rất rõ về thời điểm thay đổi, bổ sung kháng nghị giám đốc thẩm. Theo đó, khoản 1 Điều 381 Bộ Luật TTHS quy định “trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa giám đốc thẩm, người kháng nghị có quyền bổ sung, thay đổi kháng nghị nếu chưa hết thời hạn kháng nghị”. Chính vì thế, trên tinh thần tham chiếu tiếp cận Bộ luật TTHS, Luật TTHC cũng nên ghi nhận cụ thể về thời điểm mà chủ thể đã kháng nghị được thay đổi, bổ sung kháng nghị giám đốc thẩm. Theo đó, tác giả kiến nghị cần quy định khoản 1 Điều 265 Luật TTHC như sau: “Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa giám đốc thẩm, người kháng nghị có quyền thay đổi, bổ sung kháng nghị nếu chưa hết thời hạn kháng nghị”. Kiến nghị này đã ấn định rõ được thời điểm được thay đổi, bổ sung kháng nghị, bảo đảm các ý đồ của nhà làm luật được minh thị hơn, giúp cho Tòa án cùng các chủ thể có thẩm quyền kháng nghị thuận lợi, thống nhất hơn khi áp dụng pháp luật.

Hai là, Luật TTHC chưa có quy định phân tách về nội dung rút kháng nghị một phần hay toàn bộ. Theo quan sát của tác giả, khoản 2 Điều 265 Luật TTHC mới chỉ dừng lại ở vấn đề rút kháng nghị chung

chung mà không đề cập cụ thể đến việc rút một phần kháng nghị hay rút toàn bộ kháng nghị. Điều này dẫn đến cách hiểu không thỏa đáng, thống nhất trong cách xử lý hậu quả của việc rút một phần kháng nghị và rút toàn bộ kháng nghị. Trong khi đó, hậu quả của việc rút một phần kháng nghị khác biệt hoàn toàn với hậu quả của việc rút toàn bộ kháng nghị giám đốc thẩm. Nếu rút một phần kháng nghị, Tòa án chỉ đình chỉ giải quyết phần còn lại, còn rút toàn bộ kháng nghị thì Tòa án sẽ đình chỉ xét xử giám đốc thẩm toàn bộ vụ án, trừ trường hợp có kháng nghị giám đốc thẩm của chủ thể khác. Mặt khác, hạn chế này còn thể hiện sự thiếu tương thích với nội dung rút kháng nghị phúc thẩm được quy định tại Điều 218 Luật TTHC. Do đó, trên tinh thần khắc phục hạn chế trên, tác giả đề xuất khoản 2 Điều 265 Luật TTHC cần thể hiện rõ nội dung rút một phần hay toàn bộ kháng nghị giám đốc thẩm, bảo đảm sự chính xác, giải quyết được vấn đề của thực tiễn.

Ba là, Luật TTHC cũng chưa quy định rõ thẩm quyền đình chỉ xét xử giám đốc thẩm. Có thể thấy, hiện tại Luật TTHC chỉ quy định thẩm quyền đình chỉ xét xử giám đốc thẩm thuộc về Hội đồng xét xử giám đốc thẩm. Nghĩa là, nếu người kháng nghị rút kháng nghị giám đốc thẩm ở thời điểm trước khi mở phiên tòa giám đốc thẩm và ở thời điểm tại phiên tòa giám đốc thẩm thì thẩm quyền ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm đều thuộc về Hội đồng giám đốc thẩm. Nhận thấy, xét ở khía cạnh lý luận lẫn thực tiễn, quy định trên mang tính “một chiều” chỉ phù hợp với trường hợp người kháng nghị rút kháng nghị ở tại phiên tòa giám đốc thẩm mà lại không phù hợp với trường hợp người kháng nghị rút kháng nghị trước khi mở phiên tòa giám đốc thẩm.

Bởi lẽ, ở thời điểm trước khi mở phiên tòa giám đốc thẩm, phiên tòa giám đốc thẩm lúc này chưa diễn ra, việc hội ý, thảo luận để thông qua quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm của Hội đồng giám đốc thẩm không những không thuận tiện mà ngược lại còn là trở ngại, tạo thêm gánh nặng cho Tòa án. Chính vì thế, trên tinh thần vừa đơn giản hóa thủ tục tố tụng, vừa bảo đảm chất lượng của việc đình chỉ xét xử giám đốc thẩm, việc giao cho Chánh án Tòa án đang kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm ở thời điểm trước khi mở phiên tòa giám đốc thẩm là phù hợp, góp phần giảm thiểu các thủ tục rườm rà cho Tòa án. Như vậy, tác giả đề xuất thiết kế lại quy định tại khoản 2 Điều 265 Luật TTHC như sau: *Trường hợp rút toàn bộ kháng nghị trước khi mở phiên tòa thì chánh án Tòa án có thẩm quyền giám đốc thẩm ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm. Trường hợp rút toàn bộ kháng nghị tại phiên tòa thì hội đồng xét xử ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm.*

Bốn là, Luật TTHC cũng chưa có quy định về thời hạn cũng như việc bắt buộc Tòa án giám đốc thẩm phải gửi quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm cho các chủ thể có liên quan và Viện kiểm sát cùng cấp: Theo quy định của Luật TTHC, tùy từng trường hợp rút kháng nghị một phần hay toàn bộ kháng nghị giám đốc thẩm mà Tòa án sẽ ra quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm. Quyết định đình chỉ xét xử giám đốc thẩm toàn bộ vụ án sẽ làm chấm dứt việc giải quyết giám đốc thẩm, bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị giám đốc thẩm sẽ được tiếp tục thừa nhận và đưa ra thi hành án. Do đó, việc đình chỉ xét xử giám đốc thẩm rất quan trọng và chúng cần được gửi tới những chủ thể có liên quan.

(Xem tiếp trang 84)