Luật tố tụng hành chính trong hệ thống pháp luật Việt Nam: Cơ sở lý luận của việc thừa nhận là một ngành luật

Administrative Procedural Law Within the Vietnamese Legal System: Theoretical Justifications for Its Recognition as An Independent Branch of Law

Trần Đình Thắng [1]*
1.Khoa Luật, Trường Đại học Công nghệ Đông Á
*Email: thangtd@eaut.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết phân tích cơ sở lý luận của việc xác lập vị trí ngành luật của Luật Tố tụng hành chính (LTTHC) trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Trên cơ sở các tiêu chí nhận diện ngành luật, bài viết cho rằng LTTHC đã hình thành tương đối đầy đủ các dấu hiệu của một ngành luật độc lập tương đối. Đồng thời, bài viết chỉ ra những hạn chế của quan điểm truyền thống coi LTTHC chỉ là bộ phận của Luật Hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay. Thông qua phân tích pháp luật Việt Nam và kinh nghiệm pháp luật so sánh, bài viết khẳng định LTTHC là cơ chế pháp lý để Tòa án kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động hành chính và bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước quyền lực công. Từ đó, bài viết đề xuất tiếp tục phát triển LTTHC theo hướng chuyên biệt hóa và nâng cao hiệu quả tài phán hành chính ở Việt Nam.

Từ khóa: *Luật Tố tụng hành chính; ngành luật; tài phán hành chính; kiểm soát quyền lực.*

Abstract

*This article analyzes the theoretical foundations for establishing the legal status of the **Law on Administrative Procedures (LAP)** as a distinct branch of law within the Vietnamese legal system. Based on the criteria for identifying a branch of law, the article argues that the LAP has developed relatively comprehensive characteristics of an independent, albeit relatively autonomous, branch of law. At the same time, it highlights the limitations of the traditional view that regards the LAP merely as a component of Administrative Law in the context of building a rule-of-law state in Vietnam today. Through an examination of Vietnamese law and comparative legal experiences, the article affirms that the LAP constitutes a legal mechanism through which courts review the legality of administrative actions and protect human rights and citizens' rights against the exercise of public power. Accordingly, the article proposes the continued development of the LAP toward greater specialization and enhanced effectiveness of administrative adjudication in Vietnam.*

Keywords: *Administrative Procedural Law; independent branch of law; administrative justice; judicial review; control of administrative power; rule-of-law state.*

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806

1. Đặt vấn đề

Trong NNPQ hiện đại, kiểm soát quyền lực nhà nước không chỉ là yêu cầu chính trị – hiến định mà còn là cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm tính hợp pháp và giới hạn quyền lực công trong hoạt động quản lý nhà nước. Từ các nghiên cứu hiện đại về Nhà nước pháp quyền và giới hạn quyền lực hành chính [1, tr. 25–28] và các quan điểm hiện đại về kiểm soát tư pháp đối với hành chính công [5, tr. 15–17], khoa học pháp lý cho rằng quyền lực hành chính cần chịu sự giám sát bằng cơ chế tư pháp độc lập. Trong cơ chế đó, xét xử hành chính giữ vai trò quan trọng vì đây là phương thức trực tiếp bảo vệ cá nhân, tổ chức trước các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan công quyền. Ở Việt Nam, cùng với tiến trình xây dựng NNPQ xã hội chủ nghĩa và cải cách tư pháp, vai trò của Tòa án trong giải quyết khiếu kiện hành chính ngày càng được mở rộng cả về phạm vi thẩm quyền và ý nghĩa thể chế [7, tr. 3–5]. Sự phát triển của pháp luật tố tụng hành chính từ Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 đến LTTHC năm 2015 cho thấy xu hướng ngày càng đề cao chức năng kiểm soát tính hợp pháp của hoạt động hành chính thông qua quyền tư pháp [11]. Tuy nhiên, trong khoa học pháp lý Việt Nam hiện nay, LTTHC vẫn thường được nhìn nhận như một bộ phận của Luật Hành chính, chủ yếu với tính chất là hệ thống quy phạm thủ tục phục vụ việc áp dụng pháp luật hành chính nội dung [4, tr. 18–21]. Cách tiếp cận này bộc lộ những hạn chế nhất định, bởi các quan hệ phát sinh trong tố tụng hành chính không còn mang bản chất của quan hệ quản lý hành chính theo mô hình "quyền lực – phục tùng", mà là quan hệ tài phán phát sinh trong quá trình Tòa án thực hiện quyền tư pháp để kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động hành chính. Mặc dù đã có nhiều nghiên cứu về tố tụng hành chính, vấn đề xác định tư cách ngành luật của LTTHC vẫn chưa được phân tích một cách hệ thống dưới góc độ lý luận về cấu trúc hệ thống pháp luật. Trên cơ sở phương pháp phân tích hệ thống, phân tích quy phạm và phân tích lý luận pháp lý, bài viết cho rằng LTTHC có cơ sở để được xem xét là một ngành luật độc lập tương đối thông qua đối tượng điều chỉnh đặc thù, phương pháp điều chỉnh riêng, hệ thống nguyên tắc đặc thù và hệ thống quy phạm tương đối hoàn chỉnh. Từ đó, bài viết làm rõ cơ sở lý luận cho việc xác lập vị trí ngành luật của LTTHC trong điều kiện xây dựng NNPQ ở Việt Nam hiện nay.

2. Cơ sở lý luận về tư cách ngành luật của LTTHC

2.1. Tiêu chí nhận diện ngành luật trong lý luận pháp lý hiện đại

Trong lý luận về hệ thống pháp luật, việc xác định một lĩnh vực pháp luật có phải là một ngành luật hay không không chỉ mang ý nghĩa học thuật mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động lập pháp, đào tạo và áp dụng pháp luật [2, tr. 34–37]. Cũng cần phân biệt ngành luật với một số khái niệm có liên quan. Chế định pháp luật là tập hợp các quy

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

phạm điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội cụ thể trong phạm vi một ngành luật; lĩnh vực pháp luật là khái niệm có phạm vi rộng, phản ánh những nhóm quy phạm có liên hệ về chức năng điều chỉnh; còn ngành khoa học pháp lý là hệ thống tri thức nghiên cứu về pháp luật chứ không phải bản thân các quy phạm pháp luật. Trong bài viết này, khái niệm "ngành luật độc lập tương đối" được sử dụng để chỉ lĩnh vực pháp luật đã hình thành tương đối đầy đủ các dấu hiệu của một ngành luật riêng nhưng vẫn duy trì mối liên hệ chặt chẽ với ngành luật gốc về nội dung điều chỉnh và sự vận hành của hệ thống pháp luật. Theo quan điểm truyền thống, tiêu chí cơ bản để nhận diện ngành luật là đối tượng điều chỉnh, tức nhóm quan hệ xã hội có tính chất tương đối đồng nhất được pháp luật điều chỉnh [4, tr. 18–21]. Tuy nhiên, trong điều kiện hệ thống pháp luật hiện đại ngày càng phân hóa về chức năng, việc nhận diện ngành luật không chỉ dựa vào đối tượng điều chỉnh mà còn phải xét đến phương pháp điều chỉnh, hệ thống nguyên tắc pháp lý và mức độ hoàn thiện của hệ thống quy phạm pháp luật. Từ cách tiếp cận tổng hợp đó, có thể xác định bốn tiêu chí cơ bản để nhận diện một ngành luật gồm: (i) đối tượng điều chỉnh đặc thù; (ii) phương pháp điều chỉnh riêng; (iii) hệ thống nguyên tắc pháp lý đặc thù; và (iv) hệ thống quy phạm pháp luật tương đối hoàn chỉnh [3, tr. 21–24], [9]. Đây cũng là cơ sở lý luận quan trọng để xem xét vị trí của LTTHC trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

2.2. Đặc thù của đối tượng điều chỉnh trong tố tụng hành chính

LTTHC điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình Tòa án thực hiện quyền tư pháp để giải quyết khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính và các quyết định khác thuộc phạm vi xét xử hành chính theo luật định [11]. Đây là nhóm quan hệ pháp lý phát sinh trong hoạt động tài phán hành chính, không phải trong hoạt động quản lý hành chính thông thường. Điểm khác biệt cơ bản giữa LTTHC và Luật Hành chính nằm ở chức năng điều chỉnh. Nếu Luật Hành chính chủ yếu điều chỉnh hoạt động chấp hành – điều hành của cơ quan hành chính nhà nước theo mô hình "quyền lực – phục tùng", thì LTTHC điều chỉnh cơ chế pháp lý để kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động đó thông qua quyền tư pháp. Trong tố tụng hành chính, cơ quan hành chính không còn ở vị trí chủ thể quản lý đơn phương mà trở thành một bên tham gia tố tụng chịu sự xem xét của Tòa án. Do đó, các quan hệ phát sinh trong tố tụng hành chính mang bản chất của quan hệ tài phán, với sự tham gia của nhiều chủ thể như Tòa án, người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan, Viện kiểm sát và các chủ thể tố tụng khác. Đây là dạng quan hệ pháp lý có tính chất đặc thù, phản ánh chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp trong NNPQ.

2.3. Phương pháp điều chỉnh của Luật Tố tụng hành chính

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

Khác với Luật Hành chính nội dung chủ yếu sử dụng phương pháp mệnh lệnh – phục tùng, LTTHC vận hành chủ yếu theo phương pháp tài phán [5, tr. 16–18]. Phương pháp này thể hiện ở việc Tòa án nhân danh quyền tư pháp để giải quyết tranh chấp hành chính trên cơ sở kiểm tra tính hợp pháp của quyết định hoặc hành vi hành chính bị khiếu kiện. Khác với phương pháp điều chỉnh của Luật Hành chính vốn dựa trên quyền lực quản lý đơn phương của cơ quan hành chính nhà nước, phương pháp tài phán trong LTTHC được thực hiện thông qua hoạt động xét xử của Tòa án với mục tiêu kiểm soát tính hợp pháp của hoạt động hành chính và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Trong tố tụng hành chính, mặc dù vẫn tồn tại yếu tố quyền lực nhà nước thông qua vai trò điều hành tố tụng của Tòa án, nhưng quan hệ giữa các bên tham gia tố tụng được thiết lập theo hướng bảo đảm quyền tranh tụng và quyền tiếp cận công lý. Người khởi kiện và người bị kiện có quyền cung cấp chứng cứ, trình bày ý kiến và tranh luận trước Tòa án trong khuôn khổ pháp luật quy định. Đồng thời, tố tụng hành chính còn thể hiện sự kết hợp giữa yếu tố tranh tụng và yếu tố thẩm vấn. Tòa án không chỉ giữ vai trò trọng tài thụ động mà còn có trách nhiệm xác minh sự thật khách quan của vụ án nhằm bảo đảm tính đúng đắn của phán quyết. Chính sự kết hợp giữa yếu tố tranh tụng và yếu tố thẩm vấn tạo nên phương pháp điều chỉnh đặc thù của LTTHC, phản ánh đặc điểm riêng của hoạt động xét xử hành chính và góp phần khẳng định tính độc lập tương đối của ngành luật này trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

2.4. Hệ thống nguyên tắc đặc thù của LTTHC

LTTHC được xây dựng trên cơ sở một hệ thống nguyên tắc phản ánh chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp. Trong đó, có thể nhấn mạnh một số nguyên tắc mang tính đặc thù. Thứ nhất, nguyên tắc bảo đảm quyền khởi kiện hành chính của cá nhân, tổ chức. Đây là nguyên tắc thể hiện quyền tiếp cận công lý và quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ trước các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật. Thứ hai, nguyên tắc nghĩa vụ chứng minh của người bị kiện. Khác với tố tụng dân sự thông thường, trong tố tụng hành chính cơ quan hành chính bị kiện có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu liên quan đến quyết định hoặc hành vi bị khiếu kiện nhằm chứng minh tính hợp pháp của hoạt động quản lý hành chính. Thứ ba, nguyên tắc đối thoại trong tố tụng hành chính. Đây là cơ chế mang tính đặc thù nhằm tạo điều kiện cho các bên trao đổi, làm rõ nội dung tranh chấp trước khi Tòa án tiến hành xét xử. Ngoài ra, LTTHC còn ghi nhận vai trò chủ động của Tòa án trong việc xác minh sự thật khách quan của vụ án [11]. Hệ thống nguyên tắc này phản ánh rõ bản chất tài phán tư pháp và chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của tố tụng hành chính, đồng thời cho thấy lĩnh vực này có nền tảng nguyên tắc tương đối độc lập so với Luật Hành chính nội dung.

2.5. Hệ thống quy phạm pháp luật và mức độ hoàn thiện

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806

Từ góc độ pháp luật thực định, LTTHC năm 2015 đánh dấu bước phát triển quan trọng trong quá trình hoàn thiện cơ chế tài phán hành chính ở Việt Nam [11]. Với hệ thống quy định tương đối toàn diện về khởi kiện, thụ lý, xét xử, xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm, thi hành bản án hành chính và các thủ tục tố tụng đặc thù khác, pháp luật tố tụng hành chính đã hình thành một hệ thống quy phạm tương đối đầy đủ, được cấu trúc thành một chỉnh thể thống nhất. Hệ thống quy phạm này điều chỉnh toàn bộ quá trình giải quyết vụ án hành chính từ khi phát sinh quyền khởi kiện cho đến khi bản án, quyết định của Tòa án được thi hành trên thực tế. Mức độ hoàn thiện của hệ thống quy phạm cho thấy LTTHC không còn chỉ là bộ phận hỗ trợ kỹ thuật cho Luật Hành chính nội dung mà đã phát triển thành lĩnh vực pháp luật có cơ chế điều chỉnh riêng, có tính ổn định và khả năng vận hành tương đối độc lập trong hệ thống pháp luật hiện hành. Từ các phân tích nêu trên có thể thấy rằng LTTHC có cơ sở để được xem xét như một ngành luật độc lập tương đối khi đã hình thành các dấu hiệu cơ bản của một ngành luật riêng, bao gồm đối tượng điều chỉnh đặc thù, phương pháp điều chỉnh riêng, hệ thống nguyên tắc đặc thù và hệ thống quy phạm có tính độc lập tương đối, được cấu trúc thành một chỉnh thể thống nhất. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để tiếp tục xem xét mức độ phù hợp của quan điểm truyền thống về vị trí của LTTHC trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

3. Hạn chế của quan điểm truyền thống về vị trí của LTTHC

Quan điểm coi LTTHC là một bộ phận của Luật Hành chính được hình thành chủ yếu trên cơ sở cách tiếp cận phân chia pháp luật theo cặp phạm trù "luật nội dung – luật hình thức", theo đó pháp luật tố tụng chỉ được xem như hệ thống quy phạm thủ tục nhằm bảo đảm việc thực hiện pháp luật nội dung tương ứng. Quan điểm này từng được phản ánh trong nhiều công trình nghiên cứu về Luật Hành chính và lý luận về mối quan hệ giữa pháp luật nội dung với pháp luật tố tụng, theo đó pháp luật tố tụng hành chính được nhìn nhận chủ yếu như hệ thống quy phạm thủ tục nhằm bảo đảm việc thực hiện các quy phạm của Luật Hành chính nội dung [4, tr. 18–21]. Từ góc độ đó, sự phụ thuộc của tố tụng hành chính vào đối tượng điều chỉnh của Luật Hành chính được xem là cơ sở để không tách LTTHC thành một ngành luật riêng. Lập luận này có tính hợp lý nhất định trong bối cảnh cơ chế tài phán hành chính còn ở giai đoạn hình thành và chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án chưa được phát triển đầy đủ. Cách tiếp cận này từng có giá trị nhất định trong việc giải thích mối liên hệ chặt chẽ giữa hoạt động quản lý hành chính và cơ chế giải quyết các tranh chấp phát sinh từ hoạt động đó. Tuy nhiên, trong điều kiện NNPQ hiện đại, khi yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền con người, quyền công dân ngày càng được đề cao, quan điểm truyền thống đã bộc lộ một số hạn chế đáng chú ý.

3.1. Hạn chế về bản chất quyền lực và địa vị pháp lý trong tố tụng hành chính

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806

Điểm đáng chú ý của quan điểm truyền thống nằm ở việc chưa phân biệt đầy đủ bản chất của hoạt động quản lý hành chính với hoạt động xét xử hành chính. Trong Luật Hành chính, quan hệ pháp luật chủ yếu vận hành theo cơ chế quyền lực – phục tùng, trong đó cơ quan hành chính nhân danh quyền lực nhà nước để thực hiện chức năng quản lý [4, tr. 18–21]. Ngược lại, trong tố tụng hành chính, Tòa án thực hiện quyền tư pháp nhằm kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động hành chính, còn cơ quan hành chính trở thành đối tượng bị xem xét bởi cơ chế tài phán [11]. Sự chuyển đổi này làm thay đổi căn bản địa vị pháp lý của cơ quan hành chính. Nếu trong hoạt động quản lý hành chính thông thường cơ quan hành chính ở vị trí chủ thể quyền lực đơn phương, thì trong tố tụng hành chính cơ quan này trở thành người bị kiện, chịu sự đánh giá của Tòa án về tính hợp pháp của quyết định hoặc hành vi hành chính bị khiếu kiện. Điều đó cho thấy quan hệ phát sinh trong tố tụng hành chính không còn mang bản chất của quan hệ quản lý hành chính mà là quan hệ kiểm soát quyền lực bằng quyền tư pháp. Do vậy, nếu tiếp tục coi LTTHC hoàn toàn thuộc phạm vi của Luật Hành chính sẽ dẫn đến sự đồng nhất giữa hai cơ chế pháp lý có chức năng khác nhau: một bên điều chỉnh việc thực hiện quyền lực hành chính, bên kia điều chỉnh việc kiểm tra và giới hạn quyền lực đó. Đây là điểm chưa phù hợp của quan điểm truyền thống trong điều kiện NNPQ hiện đại.

3.2. Hạn chế về cấu trúc chủ thể và yêu cầu của NNPQ

Quan điểm truyền thống cũng chưa phản ánh đầy đủ tính chất đặc thù của cấu trúc chủ thể trong tố tụng hành chính. Khác với quan hệ quản lý hành chính thông thường chỉ bao gồm chủ thể quản lý và đối tượng bị quản lý, tố tụng hành chính là quá trình pháp lý có sự tham gia của nhiều chủ thể độc lập như Tòa án, Viện kiểm sát, người khởi kiện, người bị kiện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự cùng các chủ thể tố tụng khác [11]. Đặc biệt, Tòa án trong tố tụng hành chính là thiết chế thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp, có chức năng bảo vệ công lý, quyền con người và quyền công dân [12]. Vai trò của Tòa án ở đây không nhằm hỗ trợ hoạt động quản lý hành chính mà nhằm bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động đó thông qua cơ chế xét xử độc lập. Điều này phản ánh sự tách biệt giữa chức năng hành pháp và chức năng tư pháp trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Từ góc độ NNPQ, mọi quyền lực công đều phải chịu sự kiểm soát bằng pháp luật, đặc biệt thông qua cơ chế tư pháp độc lập [1, tr. 25–28]. Vì vậy, xét xử hành chính không thể chỉ được xem là bộ phận kỹ thuật phục vụ hoạt động quản lý hành chính mà phải được nhìn nhận như cơ chế bảo vệ quyền và kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp. Từ những phân tích trên có thể thấy rằng quan điểm truyền thống tuy có ý nghĩa lịch sử nhất định nhưng hiện nay không còn phản ánh đầy đủ bản chất của tố tụng hành chính trong điều kiện xây dựng NNPQ. LTTHC tuy có mối liên hệ chặt chẽ với Luật Hành chính, nhưng mối liên hệ đó không đồng nghĩa với sự phụ thuộc hoàn toàn về tư cách ngành luật. Ngược lại, sự phát triển của cơ

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

chế tài phán hành chính cho thấy có cơ sở để xem xét LTTHC như một ngành luật độc lập tương đối với chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

4. Cơ sở xác lập vị trí ngành luật của LTTHC

Việc xác lập vị thế ngành luật của LTTHC không chỉ là vấn đề phân loại trong khoa học pháp lý mà còn phản ánh mức độ phát triển của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong NNPQ hiện đại [1, tr. 25–28]. Nếu hoạt động quản lý hành chính là phương thức thực hiện quyền lực hành pháp, thì hoạt động xét xử hành chính là cơ chế pháp lý nhằm kiểm tra tính hợp pháp của việc thực hiện quyền lực đó thông qua quyền tư pháp [5, tr. 19–21]. Từ góc độ này, việc xem xét LTTHC như một ngành luật độc lập tương đối có thể được lý giải trên nhiều cơ sở lý luận và pháp lý khác nhau.

4.1. Cơ sở khoa học pháp lý

Từ phương diện lý luận, LTTHC có cơ sở để được xem xét như một ngành luật độc lập tương đối khi đã hình thành các dấu hiệu cơ bản thường được sử dụng để nhận diện một ngành luật trong khoa học pháp lý hiện đại. Như đã phân tích, lĩnh vực này có đối tượng điều chỉnh đặc thù, phương pháp điều chỉnh riêng, hệ thống nguyên tắc đặc thù và hệ thống quy phạm tương đối hoàn chỉnh. Quan trọng hơn, sự hình thành của LTTHC phản ánh xu hướng phân hóa chức năng trong hệ thống pháp luật hiện đại. Nếu Luật Hành chính điều chỉnh hoạt động tổ chức và thực hiện quyền lực hành chính, thì LTTHC điều chỉnh cơ chế kiểm tra tính hợp pháp của hoạt động đó thông qua quyền tư pháp. Đây không chỉ là sự khác biệt về thủ tục mà là sự khác biệt về chức năng điều chỉnh pháp lý. Từ góc độ lý luận pháp lý hiện đại, sự phân hóa giữa các nhóm quy phạm trong hệ thống quy phạm pháp luật phản ánh mức độ phát triển và tính hoàn chỉnh về cấu trúc của hệ thống đó [10, tr. 11–14]. Từ logic đó, việc thừa nhận LTTHC là một ngành luật độc lập tương đối có thể được nhìn nhận là kết quả của quá trình chuyên biệt hóa chức năng pháp lý trong điều kiện NNPQ hiện đại [2, tr. 34–37].

4.2. Sự phát triển của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam

Thực tiễn phát triển của pháp luật Việt Nam cho thấy tố tụng hành chính ngày càng được xây dựng theo hướng chuyên biệt hóa và hoàn thiện độc lập hơn. Từ Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 đến LTTHC năm 2010 và LTTHC năm 2015, pháp luật tố tụng hành chính từng bước mở rộng quyền khởi kiện hành chính, tăng cường vai trò của Tòa án và hoàn thiện cơ chế xét xử hành chính chuyên biệt [11]. Đặc biệt, LTTHC năm 2015 đã hình thành hệ thống quy phạm tương đối toàn diện với các quy định riêng về đối thoại, nghĩa vụ cung cấp chứng cứ của người bị kiện, thủ tục xét xử và thi hành bản án hành chính [11]. Quá trình phát triển này cho thấy tố tụng hành chính ngày càng vượt ra khỏi cách tiếp cận chỉ như một hệ thống thủ tục bổ trợ cho hoạt

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806

động quản lý hành chính, đồng thời từng bước khẳng định vai trò của một cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp trong NNPQ hiện đại.

4.3. Yêu cầu bảo vệ quyền con người và quyền công dân

Một cơ sở quan trọng khác cho việc xác lập vị trí ngành luật của LTTHC là chức năng bảo vệ quyền con người và quyền công dân trước quyền lực hành chính. Trong NNPQ, quyền con người không chỉ được ghi nhận ở cấp độ hiến định mà còn phải được bảo đảm bằng cơ chế tố tụng hiệu quả [1, tr. 25–28]. Hiến pháp năm 2013 xác định Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, có chức năng bảo vệ công lý, quyền con người và quyền công dân [12]. Trong lĩnh vực hành chính, LTTHC chính là cơ chế pháp lý trực tiếp bảo đảm cho cá nhân, tổ chức có thể yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của quyết định hoặc hành vi hành chính xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Khác với Luật Hành chính nội dung chủ yếu điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước, LTTHC hướng trực tiếp tới việc bảo vệ chủ thể trước nguy cơ lạm quyền từ phía cơ quan công quyền. Chính chức năng bảo vệ quyền này tạo nên vai trò đặc thù của tố tụng hành chính trong hệ thống pháp luật hiện đại. Trong bối cảnh quyền lực hành chính ngày càng tác động sâu rộng đến đời sống xã hội, sự tồn tại của một cơ chế tài phán hành chính hiệu quả trở thành điều kiện cần thiết để bảo đảm tính thực chất của quyền con người và quyền công dân. Vì vậy, việc xem xét LTTHC như một ngành luật độc lập tương đối không chỉ mang ý nghĩa lý luận mà còn gắn trực tiếp với yêu cầu bảo vệ quyền con người, quyền công dân và kiểm soát quyền lực hành chính trong NNPQ.

4.4. Xu hướng chuyên biệt hóa của pháp luật hiện đại

Sự phát triển của pháp luật hiện đại cho thấy xu hướng ngày càng chuyên biệt hóa các lĩnh vực pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu điều chỉnh những nhóm quan hệ xã hội có tính đặc thù. Trong bối cảnh đó, các quy phạm điều chỉnh hoạt động giải quyết tranh chấp giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền ngày càng được xây dựng theo hướng tách biệt với các quy phạm quản lý hành chính thông thường, đồng thời nhấn mạnh vai trò của cơ chế tài phán trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước [6, tr. 12–15]. Ở Việt Nam, LTTHC không chỉ quy định trình tự, thủ tục giải quyết vụ án hành chính mà còn thiết lập cơ chế bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước các quyết định và hành vi hành chính của cơ quan nhà nước [11]. Điều này phản ánh tính chất chuyên biệt của lĩnh vực tố tụng hành chính so với hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Vì vậy, xét từ xu hướng chuyên biệt hóa của pháp luật hiện đại và yêu cầu bảo đảm cơ chế kiểm soát quyền lực trong NNPQ, LTTHC có đủ cơ sở để được xem xét như một ngành luật độc lập tương đối trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

5. Giá trị lý luận và định hướng hoàn thiện pháp luật

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

Việc thừa nhận LTTHC là một ngành luật độc lập tương đối không chỉ có ý nghĩa về mặt học thuật mà còn tác động trực tiếp đến nhận thức về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, tổ chức hoạt động tư pháp và bảo vệ quyền con người trong NNPQ [1, tr. 25–28]. Sự thay đổi nhận thức này tạo ra những hệ quả quan trọng trên cả phương diện lý luận pháp lý lẫn thực tiễn cải cách pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

5.1. Ý nghĩa đối với nhận thức về hệ thống pháp luật

Việc xác lập vị trí ngành luật của LTTHC góp phần củng cố cách tiếp cận phân hóa chức năng trong hệ thống pháp luật hiện đại. Theo đó, pháp luật không chỉ được phân chia dựa trên đối tượng điều chỉnh mà còn dựa trên chức năng tổ chức, thực hiện và kiểm soát quyền lực nhà nước [4, tr. 18–21]. Nếu Luật Hành chính điều chỉnh hoạt động thực hiện quyền lực hành chính, thì LTTHC điều chỉnh cơ chế pháp lý nhằm kiểm tra tính hợp pháp của việc thực hiện quyền lực đó thông qua quyền tư pháp. Sự phân hóa này phản ánh một trong những yêu cầu cốt lõi của NNPQ: mọi quyền lực công đều phải chịu sự kiểm soát bằng pháp luật và thông qua cơ chế tài phán độc lập [1, tr. 25–28]. Vì vậy, việc nhìn nhận LTTHC như một ngành luật độc lập tương đối có thể được xem xét không phải là sự tách rời khỏi Luật Hành chính mà là kết quả của quá trình chuyên biệt hóa chức năng pháp lý trong hệ thống pháp luật hiện đại. Từ góc độ khoa học pháp lý, cách tiếp cận này cũng tạo cơ sở cho việc phát triển hệ thống lý luận, thuật ngữ và phương pháp nghiên cứu chuyên biệt đối với tài phán hành chính. LTTHC vì vậy có thể được nhìn nhận không còn chỉ là "phần thủ tục" phụ thuộc vào Luật Hành chính, mà là một lĩnh vực pháp luật phản ánh cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp trong NNPQ hiện đại.

5.2. Ý nghĩa đối với hoạt động tài phán hành chính

Việc thừa nhận tính độc lập tương đối của LTTHC có thể tạo nền tảng lý luận cho quá trình chuyên môn hóa hoạt động xét xử hành chính tại Việt Nam. Trong cơ chế này, Tòa án không chỉ thực hiện chức năng giải quyết tranh chấp hành chính mà còn thực hiện quyền tư pháp nhằm bảo vệ công lý, quyền con người và bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước [11]. Cách tiếp cận trên góp phần củng cố vị trí của Tòa án trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Nếu trong hoạt động quản lý hành chính, cơ quan hành chính nhân danh quyền lực công để thực hiện chức năng chấp hành – điều hành, thì trong tố tụng hành chính, chính hoạt động đó trở thành đối tượng bị xem xét về tính hợp pháp thông qua cơ chế tài phán độc lập. Điều này phản ánh sự phân công và kiểm soát quyền lực giữa hành pháp và tư pháp trong NNPQ hiện đại. Mặt khác, việc phát triển LTTHC như một lĩnh vực pháp luật tương đối độc lập cũng có thể tạo điều kiện thúc đẩy chuyên môn hóa đội ngũ thẩm phán hành chính, phát triển án lệ hành chính và tăng cường tính thống nhất trong áp dụng pháp luật [6, tr. 12–15]. Từ góc độ

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

lý luận về sự phân hóa chức năng trong hệ thống pháp luật, việc hình thành các lĩnh vực pháp luật có tính chuyên biệt là xu hướng phổ biến nhằm bảo đảm tính thống nhất tầng bậc của pháp luật hiện đại [10, tr. 11–14]. Đồng thời, việc khẳng định bản chất tài phán của tố tụng hành chính còn có ý nghĩa hạn chế xu hướng hành chính hóa hoạt động xét xử. Qua đó, LTTHC góp phần tăng cường tính độc lập của quyền tư pháp trong giải quyết tranh chấp giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền, phù hợp với yêu cầu xây dựng NNPQ ở Việt Nam hiện nay.

5.3. Định hướng hoàn thiện pháp luật và cải cách tư pháp hành chính

Từ những phân tích trên, việc xem xét LTTHC là một ngành luật độc lập tương đối có thể đặt ra một số định hướng tiếp tục hoàn thiện pháp luật và cải cách tư pháp hành chính ở Việt Nam hiện nay. Theo đó, tính độc lập tương đối của LTTHC cần được đáp ứng bằng sự hoàn thiện tương ứng về cơ chế tài phán hành chính, tổ chức xét xử và đào tạo pháp lý [8]. Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính theo hướng tăng cường hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp. Trong đó, nên chú trọng mở rộng khả năng tiếp cận công lý của cá nhân, tổ chức; tăng cường nghĩa vụ cung cấp chứng cứ của cơ quan hành chính bị kiện; đồng thời nâng cao hiệu quả thi hành bản án hành chính – lĩnh vực vẫn còn những hạn chế đáng kể trong thực tiễn tố tụng hành chính Việt Nam. Thứ hai, cần đẩy mạnh chuyên môn hóa hoạt động xét xử hành chính thông qua đào tạo chuyên sâu đối với thẩm phán hành chính, phát triển hệ thống án lệ hành chính và tăng cường năng lực của các tòa hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân [6, tr. 12–15]. Thứ ba, trong lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo pháp lý, cần từng bước chuyển từ cách tiếp cận coi LTTHC là bộ phận phụ thuộc của Luật Hành chính sang cách tiếp cận chức năng, nhấn mạnh vai trò của lĩnh vực này trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền con người. Trong bối cảnh cải cách tư pháp và hội nhập pháp lý quốc tế hiện nay, việc phát triển LTTHC theo hướng chuyên biệt hóa có thể được coi là phù hợp với yêu cầu xây dựng NNPQ ở Việt Nam và tương thích với xu hướng phát triển chung của pháp luật hiện đại.

6. Kết luận

Trong NNPQ hiện đại, LTTHC không chỉ là hệ thống quy phạm thủ tục phục vụ việc giải quyết khiếu kiện hành chính mà còn là cơ chế pháp lý quan trọng để kiểm soát quyền lực hành chính bằng quyền tư pháp. Qua các tiêu chí nhận diện ngành luật, có thể thấy LTTHC có cơ sở để được xem xét là đã hình thành tương đối đầy đủ các dấu hiệu của một ngành luật độc lập tương đối, bao gồm: đối tượng điều chỉnh đặc thù, phương pháp điều chỉnh riêng, hệ thống nguyên tắc pháp lý đặc thù và hệ thống quy phạm tương đối hoàn chỉnh. Bên cạnh đó, sự phát triển của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam cùng xu hướng chuyên biệt hóa trong pháp luật so sánh cho thấy vai trò ngày càng quan

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

trọng của Tòa án trong kiểm soát quyền lực hành chính và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, việc xem xét LTTHC như một ngành luật độc lập tương đối là hợp lý và phù hợp với yêu cầu hoàn thiện cơ chế tài phán hành chính cũng như xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay [1], [2], [11].

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Nguyễn Đăng Dung (2020), "Giới hạn quyền lực hành chính trong tư duy hiến pháp hiện đại", Tạp chí điện tử Nghề Luật, (4), tr. 25–31.

[2] Đỗ Minh Khôi (2023), "Sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra đối với việc phân chia các ngành luật", Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam, (4), tr. 34–43.

[3] Nguyễn Thị Lộc (2022), "Tiêu chí phân định ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật điện tử, (9), tr. 21–28.

[4] Tào Thị Quyên (2024), "Mối quan hệ giữa Luật Hành chính và Luật Tố tụng hành chính nhìn từ góc độ lý luận ngành luật", Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, (2), tr. 18–24.

[5] Nguyễn Văn Quân (2022), "Kiểm soát quyền lực nhà nước bằng tòa án trong nhà nước pháp quyền", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp điện tử, (12), tr. 15–22.

[6] Lê Minh Tâm (2020), "Hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh mới", Tạp chí Luật học, (8), tr. 12–20.

[7] Chu Hồng Thanh (2021), "Về vị trí, vai trò của Tòa án trong hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật điện tử, (5), tr. 3–11.

[8] Trần Anh Tuấn (2023), "Hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp", Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử, (11), tr. 8–14.

[9] Võ Khánh Vinh (2025), "Tiêu chí đánh giá tính hợp lý của cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam", Cổng thông tin Nghiên cứu trao đổi - Nhà xuất bản Tư pháp, truy cập ngày 20/06/2026.

[10] Nguyễn Minh Tuấn (2021), "Học thuyết tầng bậc quy phạm của Hans Kelsen và giá trị tham chiếu đối với việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật ở Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp điện tử, (18), tr. 11–19.

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806
Journal of Science and Technology of East Asia University of Technology

[11] Quốc hội (2015), Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13, Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật.

[12] Quốc hội (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật.

DOI: https://doi.org/10.65153/c5q53806