

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN THU TRANG

**KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
THÔNG QUA XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH**

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Hành chính

Mã số: 9380102

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS. Nguyễn

Hà Nội - 2026

DANH MỤC CÁC SẢN PHẨM KHOA HỌC THEO QUY ĐỊNH

Số TT	Tên bài báo	Tên tạp chí, số, năm xuất bản	Vai trò
1	Xét xử hành chính – Một phương thức kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước trong thời kì chuyển đổi số	Nghề luật, số 07 năm 2024	Tác giả duy nhất
2	Kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính ở Việt Nam: gợi mở từ học thuyết Chevron	Khoa học ĐHQG: Luật học, Tập 41, số 01 năm 2025	Tác giả duy nhất
3	Judicial Review as a Quality-And-Safety Governance Tool for Advanced Drug Delivery Products	European Journal of Clinical Pharmacy, Vol.7, Issue: 1, năm 2025	Tác giả duy nhất
4	Public Lawyers as Gatekeepers of the Social Contract in the AI Age: Balancing Public Good, Individual Rights, and Human Dignity in Algorithmic Governance	Journal of Applied Bioanalysis Volume: 11(7) năm 2025	Tác giả duy nhất
5	Chuyển đổi số trong theo dõi thi hành án hành chính theo Luật Thi hành án dân sự năm 2025	Nghề luật, số 03 năm 2026	Tác giả duy nhất

LỜI MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước nói riêng là một yêu cầu mang tính nền tảng trong việc xây dựng và vận hành Nhà nước pháp quyền. Trong cấu trúc bộ máy nhà nước, cơ quan hành chính nắm giữ khối lượng quyền lực lớn, trực tiếp can thiệp vào hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế – xã hội. Do tính chất rộng lớn, linh hoạt và đặc trưng mệnh lệnh – phục tùng của quan hệ do pháp luật hành chính điều chỉnh, nguy cơ lạm quyền, sai sót, hoặc ban hành các quyết định xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân luôn hiện hữu. Trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam, đặc biệt là sau Đại hội XIII, yêu cầu kiểm soát quyền lực trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết.

Trong hệ thống các cơ chế kiểm soát quyền lực trong quản lý hành chính nhà nước, kiểm soát thông qua hoạt động xét xử các vụ án hành chính của Tòa án được thừa nhận là hoạt động kiểm soát từ bên ngoài mang tính pháp lý chặt chẽ và hiệu quả. Khác với các cơ chế kiểm soát mang tính chính trị hay kiểm soát xã hội, phán quyết của Tòa án trong một vụ án hành chính có tính bắt buộc thi hành bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước. Đây là chốt chặn pháp lý sau cùng, là nơi cá nhân, tổ chức có thể tìm kiếm công lý khi quyền và lợi ích chính đáng của họ bị xâm phạm bởi các quyết định, hành vi hành chính.

Trong những năm qua, Việt Nam đã có nhiều bước tiến trong xây dựng và hoàn thiện thể chế xét xử hành chính, nổi bật là sự ra đời của Luật Tổ tụng hành chính năm 2010, sau đó là Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024 và 2025). Các văn bản pháp luật này đã tạo ra hành lang pháp lý ngày càng hoàn thiện, mở

rộng quyền khởi kiện, xác định rõ hơn đối tượng khởi kiện và quy trình tố tụng, từng bước thể chế hóa quan điểm của Đảng về vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyền lực trong hoạt động hành chính nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử vẫn đối mặt nhiều thách thức: tính độc lập của Tòa án chưa được bảo đảm trọn vẹn trên thực tế; tâm lý "e ngại, nể nang, né tránh va chạm" khi xét xử các vụ án mà bị kiện là cơ quan công quyền vẫn tồn tại; nghịch lý "thắng kiện trên giấy" – tình trạng bản án, quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật không được thi hành, thi hành chậm hoặc không triệt để – trở thành một vấn đề nhức nhối. Những bất cập này xuất phát từ nhiều nhóm nguyên nhân đan xen, gồm nguyên nhân về thể chế, văn hóa pháp lý và nhận thức công vụ, sự thiếu hiệu quả của cơ chế thực thi, cũng như những thách thức về năng lực, bản lĩnh của đội ngũ thực thi công vụ tư pháp.

Trong khi đó, các công trình nghiên cứu đã có thường tập trung vào từng khía cạnh riêng lẻ, còn thiếu vắng một công trình chuyên sâu, tổng thể, dựa trên cả bằng chứng lý luận và thực chứng, đề xuất hệ thống giải pháp đồng bộ. Xuất phát từ đó, việc thực hiện Luận án "***Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính***" có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, đóng góp vào công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích tổng quát của luận án là đánh giá mức độ hiệu quả thực chất của việc kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính tại Việt Nam hiện nay; từ đó đề xuất hệ thống giải pháp toàn diện, đồng bộ về thể chế và tổ chức thực thi nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này. Để đạt mục đích trên, luận

án xác định bốn nhiệm vụ: một là, hệ thống hóa và phát triển cơ sở lý luận về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính, gồm làm rõ khái niệm, bản chất, vai trò, xây dựng hệ tiêu chí đánh giá hiệu quả và xác định các điều kiện bảo đảm hiệu quả trên phương diện thể chế, tổ tụng, thi hành án; hai là, phân tích, đánh giá toàn diện thực trạng quy định pháp luật về tổ tụng hành chính và thực tiễn xét xử các vụ án hành chính tại Việt Nam, những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân; ba là, nghiên cứu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử hành chính, rút ra những bài học có giá trị cho Việt Nam; bốn là, đề xuất hệ thống kiến nghị, giải pháp cụ thể, khả thi nhằm bảo đảm hiệu quả kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính. *Về nội dung*, luận án tập trung nghiên cứu hoạt động xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân với vai trò kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước; không đi sâu vào các phương thức kiểm soát khác như thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan dân cử hay của xã hội. *Về không gian*, luận án phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử tại Việt Nam, có đối chiếu, tham khảo kinh nghiệm một số quốc gia tiêu biểu. *Về thời gian*, các số liệu thống kê, báo cáo tổng kết và các bản án thực tiễn được khảo sát, phân tích chuyên sâu chủ yếu trong giai đoạn từ năm 2022 đến năm 2025, có tham khảo dữ liệu trước đó để phục vụ đối chiếu, so sánh.

4. Cơ sở lý luận, cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu

Luận án được xây dựng trên nền tảng lý luận bao gồm: các học thuyết kinh điển của phương Tây về phân chia và kiểm soát quyền lực (Locke, Montesquieu, Rousseau...); lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin về nhà nước và pháp luật, đặc biệt là về kiểm soát quyền lực nhà nước; tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước của dân, do dân, vì dân và về kiểm soát quyền lực; các học thuyết pháp lý hiện đại về xét xử hành chính và vai trò của Tòa án trong Nhà nước pháp quyền; lý thuyết về quản trị công hiện đại, trách nhiệm giải trình và minh bạch trong hoạt động công quyền. Luận án sử dụng cách tiếp cận đa ngành (luật học, khoa học hành chính công và chính trị học), coi xét xử vụ án hành chính không chỉ là trình tự thủ tục tố tụng thuần túy, mà còn là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước trên thực tế.

Trên nền tảng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin và phương pháp luận chuyên ngành khoa học luật hành chính, luận án vận dụng phối hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể: phương pháp nghiên cứu học thuyết pháp lý (tập trung ở Chương 1, để làm rõ khái niệm, bản chất, vai trò của kiểm soát và xây dựng hệ tiêu chí đánh giá); phương pháp phân tích quy định pháp luật (chủ đạo ở Chương 2, đánh giá cơ sở pháp lý hiện hành); phương pháp phân tích, tổng hợp và hệ thống hóa; phương pháp so sánh pháp luật (có trọng tâm ở Chương 3); phương pháp nghiên cứu tình huống và phân tích án lệ (tập trung ở Mục 2.2 và 2.3, qua việc khảo sát, phân tích các bản án sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm được lựa chọn theo tiêu chí đại diện trong các lĩnh vực đất đai, thuế, xử phạt vi phạm hành chính, giải quyết khiếu nại); và phương pháp nghiên cứu định lượng (khai thác, tổng hợp số liệu thống kê thứ cấp được công bố chính thức bởi Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp và Cục Quản lý Thi hành án dân sự).

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Về ý nghĩa khoa học, luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước nói riêng trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; xây dựng một khung lý thuyết mang tính liên ngành để đánh giá toàn diện hiệu quả của kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính; làm rõ bản chất, đặc trưng và vai trò của kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính, khẳng định vị trí đặc biệt quan trọng của cơ chế này; cung cấp những luận cứ khoa học, dữ liệu thực chứng về thực trạng, tồn tại và nguyên nhân. Về ý nghĩa thực tiễn, luận án cung cấp cơ sở khoa học cho việc hoàn thiện pháp luật về tổ tụng hành chính, góp phần vào công cuộc cải cách tư pháp và cải cách hành chính; nêu được thực trạng xét xử các vụ án hành chính thông qua phân tích dữ liệu cập nhật từ năm 2022 đến năm 2025, đặc biệt chỉ ra sự yếu kém trong thi hành án hành chính; đề xuất hệ thống giải pháp cụ thể, khả thi; là tài liệu tham khảo cho công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ Thẩm phán, Kiểm sát viên, luật sư và các cán bộ làm công tác pháp luật.

6. Kết cấu luận án:

Chương 1: Lý luận về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính;

Chương 2: Thực trạng kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay;

Chương 3: Phương hướng và giải pháp bảo đảm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính.

CHƯƠNG 1. LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÔNG QUA XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

1.1. Khái niệm hoạt động hành chính nhà nước và kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước

1.1.1. Khái niệm hoạt động hành chính nhà nước

1.1.1.1. Định nghĩa hoạt động hành chính nhà nước. Xét từ góc độ lý thuyết nhà nước, hoạt động hành chính nhà nước gắn chặt với nhánh hành pháp, có chức năng tổ chức thi hành pháp luật, quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tiếp thu tư tưởng phân quyền, luận án phân biệt quyền hành pháp (phương diện chính trị-hiến định) với quyền hành chính hay chức năng hành chính nhà nước (phương diện tổ chức, điều hành cụ thể). Trên bình diện khoa học luật hành chính, hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động thực hiện quyền lực hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành; đồng thời, trên bình diện hiến pháp, đó là phương thức biểu hiện cụ thể, thường xuyên và sinh động của quyền hành pháp. Hoạt động hành chính nhà nước bao hàm ba nhóm hoạt động cơ bản: lập quy, thực thi và hoạt động mang tính tài phán. Trên cơ sở đó, luận án đưa ra khái niệm: *hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền lực hành chính nhà nước, hay chức năng hành chính nhà nước, do các chủ thể có thẩm quyền trong bộ máy hành chính thực hiện, với tư cách là hình thức biểu hiện cụ thể của quyền hành pháp, nhằm tổ chức thi hành pháp luật, quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, thông qua các hoạt động như lập quy, tổ chức thực hiện pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm hành chính và cung ứng dịch vụ công.*

1.1.1.2. Đặc điểm chung của hoạt động hành chính nhà nước. Hoạt động hành chính nhà nước bộc lộ bốn đặc điểm phổ quát: một là, tính chuyên nghiệp và chuyên môn hóa cao, với hệ thống cơ quan hành chính đồ sộ, trải dài từ trung ương đến địa phương, được tổ chức chặt chẽ, vận hành chuyên nghiệp theo ngành, lĩnh vực; hai là, tính pháp quyền, được thực hiện trên cơ sở pháp luật, với pháp luật vừa là căn cứ thiết lập bộ máy, xác định thẩm quyền, vừa là giới hạn hoạt động; ba là, tính phổ biến và bao trùm, tác động lên hầu như toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội và có xu hướng mở rộng theo trình độ phát triển của xã hội, đặc biệt rõ nét trong tình trạng khẩn cấp; bốn là, tính tùy nghi cao và quyền hạn quyết định lớn, trực tiếp tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền. Bốn đặc điểm này cho thấy hoạt động hành chính nhà nước là loại hoạt động quyền lực công có phạm vi tác động sâu rộng, giữ vai trò không thể thay thế, song đồng thời luôn tiềm ẩn nguy cơ mở rộng quyền lực và lạm quyền, khiến nhu cầu kiểm soát trở thành đòi hỏi tất yếu của Nhà nước pháp quyền.

1.1.1.3. Hoạt động hành chính nhà nước trong bối cảnh chính trị – kinh tế – xã hội ở Việt Nam. Bên cạnh đặc trưng phổ quát, hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam có ba đặc thù: đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng Cộng sản Việt Nam; tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ; và đang trong quá trình chuyển đổi sang vai trò kiến tạo phát triển trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Ba đặc thù này làm gia tăng phạm vi quyền tùy nghi hành chính, đồng thời đặt ra yêu cầu đặc biệt đối với cơ chế kiểm soát tư pháp để cân bằng giữa tính linh hoạt và yêu cầu thượng tôn pháp luật.

1.1.2. Khái niệm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

1.1.2.1. Định nghĩa kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước trong nhà nước pháp quyền. Luận án khẳng định rằng nhu cầu về một cơ chế kiểm soát mang tính tài phán độc lập là thuộc tính nội tại của Nhà nước pháp quyền. Trong mô hình tổ chức quyền lực nhà nước Việt Nam, kiểm soát không chỉ là khái niệm bổ trợ mà trở thành một yếu tố cấu thành bắt buộc, một mệnh lệnh hiến định. Tính tất yếu khách quan của việc kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước được luận giải trên ba nhóm luận cứ: một là, từ góc độ chính trị-pháp lý, kiểm soát là phương thức hiện thực hóa nguyên tắc Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức, thực thi đúng đắn; hai là, từ góc độ quyền con người, kiểm soát là cơ chế hữu hiệu nhất để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước sự can thiệp của quyền lực công; ba là, từ góc độ kinh tế – xã hội, kiểm soát là điều kiện cần thiết để xây dựng nền hành chính kiến tạo phát triển và hội nhập quốc tế.

1.1.2.2. Các phương thức kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước. Luận án sử dụng ba tiêu chí để so sánh, đánh giá các phương thức kiểm soát: (1) tính độc lập và khách quan của chủ thể kiểm soát; (2) thủ tục hợp lý (*due process*) và mức độ bảo đảm quyền trong quy trình kiểm soát (*fair trial*); (3) giá trị pháp lý và hiệu lực của kết quả kiểm soát. Trên khung phân tích này, luận án phân tích lần lượt các phương thức kiểm soát: (i) kiểm soát từ bên trong (kiểm soát theo thứ bậc hành chính, thanh tra, kiểm tra công vụ, giải quyết khiếu nại hành chính), có ưu thế về tính kịp thời nhưng hạn chế cố hữu về tính độc lập; (ii) giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, có giá trị chính trị cao nhưng không trực tiếp hủy bỏ một quyết định hành chính cá biệt; (iii) kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, đáp ứng tốt tiêu chí độc lập nhưng giới hạn trong lĩnh vực tài chính, tài sản công; (iv) giám sát

của xã hội thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, báo chí và sự giám sát trực tiếp của cá nhân, tổ chức – đại chúng và linh hoạt nhưng kết quả thiếu tính cưỡng chế pháp lý. Trên cơ sở đó, luận án khẳng định vị thế đặc thù của kiểm soát tư pháp thông qua xét xử các vụ án hành chính: chỉ có phương thức này hội tụ đầy đủ ba yếu tố: chủ thể độc lập, quy trình công bằng, kết quả có tính cưỡng chế pháp lý, để bảo vệ công lý và pháp chế trọn vẹn, hữu hiệu, là chốt chặn pháp lý sau cùng của hệ thống kiểm soát quyền lực.

1.2. Khái niệm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

1.2.1. Khái niệm xét xử hành chính

1.2.1.1. Định nghĩa xét xử các vụ án hành chính. Xét xử các vụ án hành chính là hoạt động tư pháp do Tòa án tiến hành nhằm giải quyết các tranh chấp phát sinh từ hoạt động hành chính nhà nước. Trên thế giới, xét xử các vụ án hành chính gắn với nội hàm của khái niệm kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước, là một cơ chế nền tảng của Nhà nước pháp quyền với ba yếu tố cốt lõi: chủ thể thực hiện là một cơ quan tư pháp độc lập; đối tượng bị xem xét là các quyết định, hành vi hành chính; mục tiêu là bảo đảm tính đúng đắn của các quyết định, hành vi đó thông qua một phán quyết có tính ràng buộc.

1.2.1.2. Phân biệt xét xử các vụ án hành chính với các lĩnh vực tố tụng khác. Trong mô hình Tòa án nhân dân thống nhất của Việt Nam, các lĩnh vực xét xử có mối quan hệ khó phân tách: xét xử dân sự (giải quyết yêu cầu bồi thường nhà nước, hủy quyết định cá biệt trái pháp luật có liên quan) và xét xử hình sự (nhóm tội phạm về chức vụ) đều có thể liên quan đến hoạt động hành chính. Tuy nhiên, chỉ có xét xử các vụ án hành chính mới hội tụ đầy đủ thuộc tính bản chất của một cơ chế kiểm soát tư pháp đối với hành pháp: đối tượng xem xét trực

tiếp là tính hợp pháp và hiệu lực của các quyết định, hành vi công quyền; quy trình tố tụng được thiết kế đặc thù để cân bằng sự bất bình đẳng quyền lực cố hữu giữa nhà nước và người dân; mục tiêu cốt lõi là sửa chữa sự sai trái của công quyền và bảo đảm nền hành chính tuân thủ pháp luật.

1.2.2. Định nghĩa kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

Trên cơ sở tổng hợp quy định pháp luật thực định và các công trình nghiên cứu, luận án đưa ra định nghĩa: *Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính là một hình thức thực thi quyền lực nhà nước, trong đó thiết chế tư pháp độc lập, thông qua một quy trình tố tụng công bằng, tiến hành xem xét đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính tác động đến quyền và lợi ích của các chủ thể, nhằm mục tiêu kép là bảo vệ công lý cho các cá nhân, tổ chức và bảo đảm nền hành chính vận hành trong khuôn khổ pháp luật.* Hoạt động kiểm soát này có bốn nhóm đặc điểm đặc trưng.

1.2.2.1. Đặc điểm về chủ thể kiểm soát. Tòa án là chủ thể phù hợp nhờ tính độc lập được bảo đảm ở hai cấp độ: độc lập của hệ thống Tòa án với tư cách thiết chế và độc lập của Hội đồng xét xử trong từng vụ án. Tính độc lập của Tòa án trong tố tụng hành chính mang ý nghĩa đặc biệt bởi đối tượng bị kiện luôn là chủ thể mang quyền lực công.

1.2.2.2. Đặc điểm về đối tượng, phạm vi và giới hạn của hoạt động kiểm soát. Về đối tượng, xét xử vụ án hành chính tập trung vào quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính cá biệt; đồng thời, khoa học pháp lý ghi nhận hai mô hình kiểm soát văn bản quy phạm – mô hình kiểm soát cụ thể và mô hình kiểm soát trừu tượng. Pháp luật Việt Nam hiện nay chưa cho phép cá nhân, tổ chức khởi kiện trực tiếp văn bản quy phạm, nhưng Luật Tố tụng hành chính cho phép Tòa án kiến

ngiht tới chủ thể ban hành và áp dụng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn khi không được trả lời. Về phạm vi, trọng tâm kiểm soát là tính hợp pháp của đối tượng bị khởi kiện, được cấu thành bởi năm yếu tố cốt lõi: căn cứ pháp lý được viện dẫn; thẩm quyền (nội dung và hình thức); nội dung; hình thức của văn bản; và thủ tục ban hành. Ở chiều sâu, ranh giới giữa kiểm soát tính hợp pháp và tính hợp lý ngày càng tương đối, thể hiện qua việc áp dụng các nguyên tắc, học thuyết như: nguyên tắc tương xứng có nguồn gốc từ Đức; học thuyết lạm dụng quyền lực của Pháp; và tiêu chuẩn về sự bất hợp lý của thông luật Anh. Về giới hạn, Tòa án không can thiệp vào các quyết định, hành vi mang tính nội bộ, các hành vi chính trị hoặc thuộc về chức năng cốt lõi của hành pháp, và có sự tôn trọng nhất định đối với chuyên môn sâu của cơ quan hành chính nhà nước.

1.2.2.3. Đặc điểm về thủ tục kiểm soát. Thủ tục xét xử các vụ án hành chính được quy định tập trung trong Luật Tổ tụng hành chính, tuân theo bốn đặc điểm: tuân thủ quy trình tố tụng được pháp luật quy định cụ thể, chặt chẽ, công khai; khởi động và vận hành dựa trên nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự; bảo đảm bình đẳng về quyền và nghĩa vụ tố tụng, nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa; và nguyên tắc xét xử công khai.

1.2.2.4. Đặc điểm về kết quả của hoạt động kiểm soát. Bản án, quyết định của Tòa án có ba thuộc tính: là hành vi tuyên bố pháp lý có hiệu lực bắt buộc chung, trở thành sự thật pháp lý; có hệ quả khắc phục triệt để và có khả năng tái lập trật tự pháp lý, thông qua các quyền năng hủy bỏ và ra mệnh lệnh bắt buộc; và có tác động định hướng, định hình cho tương lai thông qua án lệ.

1.2.3. Vai trò của xét xử các vụ án hành chính trong việc kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước

Xét xử vụ án hành chính có bốn vai trò: bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, cá nhân và tổ chức; bảo đảm pháp quyền một cách triệt để thông qua các học thuyết vượt quá thẩm quyền trong thông luật và khối tính hợp pháp trong dân luật; hoàn thiện hệ thống pháp luật và định hướng nền hành chính thông qua hoạt động giải thích pháp luật và phát triển án lệ; thúc đẩy quản trị tốt, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, xây dựng nền quản trị quốc gia tốt nơi quyền lực được kiểm soát, người dân được tôn trọng và pháp luật được thượng tôn.

1.3. Bảo đảm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

1.3.1. Sự cần thiết bảo đảm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính. Sự cần thiết xuất phát trước hết từ bản chất của hoạt động hành chính nhà nước với phạm vi tác động rộng lớn, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Nếu không được bảo đảm các điều kiện cần thiết về thể chế, tổ chức, năng lực và thi hành, chức năng kiểm soát sẽ chỉ mang tính hình thức, không tạo ra tác động thực chất.

1.3.2. Các nhóm điều kiện bảo đảm kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính. Luận án xác định bốn nhóm điều kiện có quan hệ tăng bậc. **1.3.2.1. Điều kiện nhận thức pháp lý đúng đắn về vai trò của xét xử hành chính** là điều kiện nền tảng, đặc biệt trong mô hình tổ chức quyền lực của Việt Nam, nơi Đảng Cộng sản lãnh đạo toàn diện và quyền lực nhà nước tổ chức theo nguyên tắc thống nhất có phân công, phối hợp, kiểm soát. **1.3.2.2. Điều kiện thể chế và tổ chức thực hiện quyền tư pháp trong xét xử hành chính** bao gồm tính độc lập của hệ thống Tòa án (về tổ chức, nhân sự, ngân sách) và độc lập của Hội đồng xét xử. **1.3.2.3. Điều kiện về pháp**

luật tố tụng và năng lực thực hiện hoạt động kiểm soát của Tòa án bao gồm hệ thống pháp luật tố tụng thuận tiện, hợp lý, bảo đảm quyền tiếp cận công lý và đội ngũ Thẩm phán đủ năng lực chuyên môn. 1.3.2.4. *Điều kiện bảo đảm hiệu lực thi hành bản án, quyết định của Tòa án và giá trị định hướng của phán quyết tư pháp* bao gồm cơ chế pháp lý và tổ chức thi hành án hành chính, khả năng công khai, lan tỏa của phán quyết. Bốn nhóm điều kiện quan hệ theo hướng: nhận thức tạo ra thể chế, thể chế tạo ra quy trình, quy trình tạo ra phán quyết, phán quyết được thi hành và lan tỏa tạo ra kiểm soát thực chất.

1.3.3. Các tiêu chí đánh giá kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính. Trên cơ sở bốn nhóm điều kiện, luận án xây dựng hệ bảy tiêu chí đánh giá. 1.3.3.1. *Mức độ bảo đảm nhận thức đúng đắn của đội ngũ lãnh đạo, quản lý về vai trò của xét xử các vụ án hành chính trong kiểm soát quyền lực nhà nước*, được đánh giá ở ba khía cạnh: nhận thức xét xử hành chính là cơ chế phản hồi thể chế hóa giúp cơ quan hành chính tự soi, tự sửa; sự tôn trọng và cam kết tuân thủ phán quyết của Tòa án; và sự chuyển hóa thành các quyết sách cụ thể trong xây dựng, hoàn thiện thể chế. 1.3.3.2. *Mức độ độc lập thực chất của Tòa án trong quá trình xét xử các vụ án hành chính*, được đánh giá ở ba khía cạnh: độc lập về tổ chức; độc lập của cá nhân Thẩm phán; và vị thế tương xứng trong tổng thể bộ máy nhà nước. 1.3.3.3. *Mức độ bảo đảm quyền tiếp cận công lý và tính hợp lý của thủ tục tố tụng hành chính*, đánh giá qua sự tồn tại của rào cản pháp lý, kinh tế và thông tin-tâm lý. 1.3.3.4. *Mức độ chặt chẽ, thuyết phục và chuẩn xác của bản án, quyết định xét xử vụ án hành chính*, với yêu cầu về tính chặt chẽ trong lập luận, vững chắc của các căn cứ và rõ ràng, dứt khoát trong phán quyết định. 1.3.3.5. *Mức độ thi hành trên thực tế của bản án, quyết định của Tòa án*, đòi hỏi cơ chế pháp lý

đầy đủ và cơ chế tổ chức hữu hiệu. *1.3.3.6. Mức độ công khai, minh bạch và lan tỏa xã hội của hoạt động xét xử vụ án hành chính*, biểu hiện ở ba khía cạnh: công khai bản án như hình thức giám sát xã hội đối với hoạt động xét xử; tác dụng hướng dẫn áp dụng pháp luật thống nhất thông qua tác động ngầm; và vai trò của truyền thông. *1.3.3.7. Mức độ khẳng định vị thế của Tòa án trong giải thích và hoàn thiện pháp luật hành chính*, thể hiện qua thẩm quyền giải thích pháp luật của Tòa án và vị thế chung thẩm của phán quyết, với sự tham chiếu đến học thuyết *stare decisis* trong thông luật và vai trò của Hội đồng Nhà nước trong truyền thống dân luật.

Từ những phân tích trên, Chương 1 xây dựng khung lý luận nền tảng, khẳng định ba nội dung cốt lõi: bản chất và sự cần thiết phải kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước trong Nhà nước pháp quyền, xuất phát từ đặc trưng tích hợp ba đặc tính (lập quy, thực thi, tài phán) của hoạt động hành chính nhà nước và xu hướng tự mở rộng của hoạt động này; đặc điểm tạo nên sự khác biệt của kiểm soát thông qua xét xử các vụ án hành chính so với các phương thức khác, trước hết ở chủ thể Tòa án – độc lập, sử dụng các công cụ tố tụng để thực hiện vai trò kép; và sự cần thiết của hệ tiêu chí có quan hệ tác động lẫn nhau để đánh giá mức độ hiệu quả của việc kiểm soát.

CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÔNG QUA XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

2.1. Cơ sở pháp lý kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

2.1.1. Khái quát sự hình thành và phát triển của pháp luật về xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam

2.1.1.1. Sự ra đời của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 1996. Trước năm 1996, cơ chế duy nhất để cá nhân, tổ chức bảo vệ quyền lợi trước cơ quan hành chính là khiếu nại, tố cáo, được thể chế hóa trong Pháp lệnh năm 1981 và Luật Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991. Mô hình này vận hành theo nguyên tắc "tự kiểm tra, giám sát" trong nội bộ hệ thống hành chính, bộc lộ những nhược điểm hệ thống: thiếu tính khách quan, thiếu bảo đảm tố tụng, hiệu lực phụ thuộc sự tự giác của chính cơ quan hành chính. Trong bối cảnh Đổi mới từ năm 1986, việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ngày 21 tháng 5 năm 1996 là sự kiện pháp lý có ý nghĩa lịch sử, lần đầu tiên thể chế hóa nguyên tắc kiểm soát của quyền tư pháp đối với quyền hành pháp. Pháp lệnh 1996 thiết kế theo phương pháp liệt kê tại Điều 11, xác định 7 nhóm khiếu kiện thuộc thẩm quyền Tòa án, kèm thủ tục tiền tố tụng bắt buộc khiếu nại hành chính trước khi khởi kiện.

2.1.1.2. Giai đoạn ban hành và có hiệu lực pháp luật của Luật Tố tụng hành chính 2010. Luật Tố tụng hành chính năm 2010 đánh dấu bước đột phá về tư duy lập pháp khi bãi bỏ phương pháp liệt kê và thay thế bằng phương pháp định nghĩa chung đối với đối tượng khởi kiện đồng thời hoàn thiện thủ tục đối thoại. Tuy nhiên, tình trạng "thắng kiện trên giấy" bắt đầu trở thành vấn nạn nhức nhối.

2.1.1.3. Giai đoạn từ khi Luật Tố tụng hành chính 2015 có hiệu lực đến nay. Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi năm 2025) đã cá nhân hóa và nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trong thi hành án; thiết lập cơ chế theo dõi, đôn đốc, xử lý vi phạm chặt chẽ hơn; bổ sung chế tài công khai thông tin về việc không thi hành án trên cổng thông tin điện tử của Tòa án. Song song đó, xu thế chuyên môn hóa được khẳng định với việc Luật Tổ chức Tòa án

nhân dân năm 2024 (sửa đổi 2025) thành lập Tòa án nhân dân khu vực tách biệt với cấp hành chính. Vai trò của Tòa án nhân dân tối cao trong việc bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật được tăng cường thông qua phát triển án lệ hành chính.

2.1.2. Quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

2.1.2.1. Nền tảng hiến định. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác lập nguyên tắc kiểm soát như một nền tảng hiến định. Nguyên tắc độc lập xét xử được quy định tại khoản 1 Điều 103 Hiến pháp và cụ thể hóa tại Điều 13 Luật Tổ tụng hành chính. Các nguyên tắc cơ bản khác như bảo đảm sự vô tư của người tiến hành tố tụng (Điều 15), bảo đảm tranh tụng trong xét xử (Điều 18), bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính (Điều 10) tạo ra môi trường tố tụng công bằng.

2.1.2.2. Các quy định về chủ thể kiểm soát. Điều 102 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi 2025) quy định Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử thực hiện quyền tư pháp.

2.1.2.3. Quy định về hệ quả pháp lý và bảo đảm thi hành. Thẩm quyền Hội đồng xét xử tại Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính cho phép chấp nhận yêu cầu khởi kiện và tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật. Điều 311 Luật Tổ tụng hành chính khẳng định giá trị bắt buộc thi hành. Cơ chế bảo đảm hiệu lực thông qua Nghị định số 71/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2016. Các văn bản giải đáp, hướng dẫn nghiệp vụ của Tòa án nhân dân tối cao như Công văn số 207/TANDTC-PC ngày 30 tháng 10 năm 2024 và Văn bản số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07 tháng 4 năm 2017 làm sáng tỏ nhiều vấn đề nghiệp vụ, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật.

2.2. Thực trạng kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

2.2.1. Tình hình thụ lý, giải quyết các vụ án hành chính. Số liệu chính thức từ báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao (số 75/BC-TA ngày 10/10/2022, số 110/BC-TA ngày 10/10/2023, số 83/BC-TA ngày 10/10/2024, số 113/BC-TA ngày 03/10/2025) cho thấy: năm 2022 thụ lý 11.746 vụ, giải quyết 8.524 vụ, tỷ lệ 72,60%; năm 2023 thụ lý 12.162 vụ, giải quyết 9.130 vụ, tỷ lệ 75,07%; năm 2024 thụ lý 13.009 vụ, giải quyết 10.006 vụ, tỷ lệ 76,92%; năm 2025 thụ lý 12.901 vụ, giải quyết 10.577 vụ, tỷ lệ 81,99% – cao nhất cả giai đoạn và vượt 21,99% so với chỉ tiêu Nghị quyết Quốc hội giao (60%). Năm 2025 lần đầu tiên ghi nhận số vụ thụ lý giảm nhẹ (giảm 108 vụ) trong khi số vụ giải quyết tăng (tăng 571 vụ), phản ánh nỗ lực giải quyết án tồn đọng và ảnh hưởng từ việc tái cơ cấu Tòa án theo mô hình 3 cấp, Tòa cấp khu vực có thẩm quyền giải quyết toàn bộ sơ thẩm các vụ án hành chính. Phân tích theo cấp xét xử: ở cấp sơ thẩm, tỷ lệ giải quyết tăng dần từ 68,70% năm 2022 lên 71,91% năm 2024, và bước cải thiện rõ rệt nhất ở năm 2025 đạt 77,62%, tăng 5,71 điểm phần trăm – kết quả của quá trình tập trung xử lý án tồn đọng và cải cách mô hình tổ chức Tòa án nhân dân khu vực hoạt động chính thức từ ngày 01/7/2025; ở cấp phúc thẩm, tỷ lệ giải quyết đạt 94,25% năm 2025, mức cao nhất trong bốn năm; ở thủ tục giám đốc thẩm, số lượng vụ án được thụ lý rất nhỏ, dao động từ 76 đến 89 vụ mỗi năm, tỷ lệ giải quyết khoảng 90%. Các khiếu kiện hành chính tập trung vào một số lĩnh vực quản lý nhà nước trọng yếu, trong đó lĩnh vực quản lý đất đai chiếm tỷ trọng lớn nhất.

2.2.2. Thực tiễn tiến hành, tham gia thủ tục tố tụng hành chính.

2.2.2.1. Sự tham gia tố tụng của người bị kiện. Trong năm 2023, tổng

số 6.556 phiên tòa và phiên đối thoại ghi nhận 1.834 trường hợp người bị kiện, người đại diện vắng mặt, chiếm 27,9%. Thống kê năm 2024 và 2025 cho thấy tỷ lệ vắng mặt bị kiện tăng từ 11,6% năm 2024 (935/8.054 vụ) lên 19,73% năm 2025 (1.720/8.718 vụ); tỷ lệ bị kiện trực tiếp tham gia giảm mạnh từ 12,64% (1.018 vụ) xuống 8,02% (699 vụ); tỷ lệ cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ giảm nhẹ từ 78,9% xuống 76,59%; tỷ lệ cung cấp một phần tăng mạnh từ 1,74% lên 11,73%. Trước thực trạng này, Bộ Tư pháp đã ban hành Công văn số 371/BTP-TCTHADS ngày 08/02/2023 đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chấn chỉnh. Từ ngày 01/7/2025, tổ chức chính quyền địa phương được sắp xếp theo mô hình hai cấp (tỉnh – xã), đơn vị hành chính cấp huyện chấm dứt hoạt động; các quyền, nghĩa vụ tổ tụng hành chính của UBND/Chủ tịch UBND cấp huyện chủ yếu được kế thừa bởi UBND/Chủ tịch UBND cấp xã.

2.2.2.2. Hoạt động đối thoại. Hoạt động đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính có nhiều tín hiệu khả quan, tích cực trong giai đoạn 2022 – 2025.

2.2.3. Thực trạng chất lượng xét xử các vụ án hành chính. Tỷ lệ hủy, sửa và nguyên nhân do lỗi chủ quan trong phán quyết của Tòa án qua các năm 2022, 2023, 2024 và 2025 phản ánh chất lượng xét xử còn tồn tại nhiều vấn đề. Các thông báo rút kinh nghiệm của Viện kiểm sát nhân dân nhận diện các nhóm nội dung chính cần rút kinh nghiệm trong xét xử vụ án hành chính, trong đó nổi bật là các sai sót về xác định sai tư cách đương sự, đánh giá chứng cứ phiến diện, áp dụng sai pháp luật nội dung.

2.2.4. Thực tiễn thi hành án hành chính.

2.2.4.1. Thống kê về thi hành án hành chính. Báo cáo của Tổng cục Thi hành án dân sự – Bộ Tư pháp (số 24/BC-TCTHADS ngày

23/01/2024; số 72/BC-BTP ngày 19/02/2025; số 62/BC-BTP ngày 05/02/2026) cho thấy: năm 2023 có 1.388 bản án phải theo dõi, thi hành xong 582 bản án, tỷ lệ 41,9%; năm 2024 có 1.978 bản án phải theo dõi, thi hành xong 896 bản án, tỷ lệ 45,4%; năm 2025 có 2.098 bản án phải theo dõi, thi hành xong 868 bản án, tỷ lệ giảm còn 41,37%. Tổng số bản án tồn đọng chuyển kỳ sau tăng lên mức kỷ lục 1.223 bản án năm 2025, trong đó còn tồn đọng các bản án có hiệu lực từ năm 2011, 2012, 2014 – kéo dài trên 10 năm chưa thi hành xong. Đặc biệt đáng lo ngại, vẫn còn 64 bản án mà người phải thi hành án là UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

2.2.4.2. Ghi nhận về các vụ việc chậm thi hành và biểu hiện không thi hành án. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, đến tháng 9 năm 2025 còn 273 bản án, quyết định chưa thi hành xong, trong đó 20 bản án thuộc trách nhiệm thi hành của UBND, Chủ tịch UBND Thành phố. Thành ủy Hà Nội ban hành Chỉ thị số 46-CT/TU ngày 19/9/2025 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thi hành án hành chính. Các biểu hiện không thi hành hoặc chậm thi hành án đa dạng: sự im lặng, không có hành động cụ thể; chây ì, kéo dài việc thi hành; ban hành văn bản mới có nội dung tương tự văn bản đã bị Tòa án tuyên hủy. Việc áp dụng các chế tài, đặc biệt là xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính không thi hành án, trên thực tế còn rất hạn chế và chưa đủ sức răn đe.

2.3. Đánh giá thực trạng kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính

2.3.1. Kết quả đạt được

2.3.1.1. Về mức độ nhận thức đúng đắn của chủ thể lãnh đạo, quản lý. Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII xác định xây dựng chế định tố tụng tư pháp "lấy xét xử là trung

tâm, tranh tụng là đột phá"; Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật xác định kiểm soát quyền lực là nhiệm vụ trọng tâm. *2.3.1.2. Về mức độ độc lập thực chất của Tòa án.* Bước đột phá thể chế là sự ra đời của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024, với cải cách tổ chức lại Tòa án sơ thẩm theo khu vực; thành lập Tòa chuyên trách gồm Tòa Hành chính tại Tòa án nhân dân cấp cao và cấp tỉnh; cơ chế Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia. *2.3.1.3. Về mức độ bảo đảm quyền tiếp cận công lý.* Xu hướng gia tăng ổn định số lượng vụ án được thụ lý, giải quyết; Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 quy định theo hướng bảo đảm nguyên tắc tranh tụng, phân bổ hợp lý nghĩa vụ chứng minh – bên bị kiện phải chứng minh tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị khởi kiện; cho phép áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; linh hoạt hóa phương thức nộp đơn khởi kiện. *2.3.1.4. Về mức độ chặt chẽ, thuyết phục và chuẩn xác của bản án.* Chất lượng lập luận pháp lý trong bản án ngày càng nâng cao, được minh chứng qua các bản án điển hình. Tổng hợp các bản án tiêu biểu cho phép nhận diện các sai sót chính của cơ quan hành chính nhà nước được phát hiện qua xét xử, gồm nhóm vi phạm về hình thức, thủ tục (thời hiệu, thời hạn; trình tự ban hành; thu thập chứng cứ, xác minh chưa đầy đủ, phiến diện), nhóm sai sót về nội dung và căn cứ pháp lý (áp dụng sai, không đúng quy định pháp luật; xác định sai đối tượng, hành vi, tình tiết khách quan; nội dung quyết định trái luật, không công bằng), nhóm vi phạm về thẩm quyền (vượt quá thẩm quyền; giải quyết vụ việc không thuộc thẩm quyền). *2.3.1.5. Về mức độ thi hành trên thực tế.* Sự ra đời của khung pháp lý chuyên biệt, nổi bật là Nghị định số 71/2016/NĐ-CP, quy định cụ thể thời hạn tự nguyện thi hành, trình tự, thủ tục theo dõi, đôn đốc và cơ chế xử lý trách nhiệm; hệ thống cơ quan thi hành án dân sự được

giao nhiệm vụ theo dõi công tác thi hành án hành chính. 2.3.1.6. *Về mức độ công khai, minh bạch và lan tỏa xã hội.* Việc công bố bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật trên Cổng thông tin điện tử của Tòa án nhân dân là bước tiến về tính công khai, minh bạch. 2.3.1.7. *Về mức độ khẳng định vị thế của Tòa án trong giải thích và hoàn thiện pháp luật hành chính.* Việc phát triển và áp dụng ngày càng hiệu quả chế định án lệ hành chính, với Án lệ số 49/2021/AL xác lập chuẩn mực giải thích pháp luật thống nhất trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp đất đai.

2.3.2. Những tồn tại, hạn chế

2.3.2.1. *Về mức độ nhận thức.* Hạn chế nổi bật là sự mâu thuẫn giữa nhận thức đúng đắn ở cấp hoạch định chính sách và hành vi thực tế của cán bộ, công chức tại nhiều địa phương. Hành vi vắng mặt tại Tòa án và thiếu nghiêm túc trong thực hiện nhiệm vụ xử lý khiếu nại phản ánh tư duy hành chính cai trị vẫn tồn tại. 2.3.2.2. *Về mức độ độc lập thực chất của Tòa án.* Mặc dù pháp luật đã có quy định nền tảng, tính độc lập của Tòa án đặc biệt ở cấp tỉnh vẫn phải đối mặt thách thức từ cơ cấu tổ chức quyền lực. Một bất cập pháp luật khác là việc Kiểm sát viên được đưa ra ý kiến về việc giải quyết vụ án trước khi nghị án có thể gây nhiễu và ảnh hưởng đến nhận định của Hội đồng xét xử. 2.3.2.3. *Về mức độ bảo đảm quyền tiếp cận công lý.* Thời hiệu khởi kiện 01 năm theo Điều 116 Luật Tố tụng hành chính bị đánh giá là quá ngắn; tình trạng trả lại đơn khởi kiện không đúng căn cứ pháp luật vẫn còn; bên bị kiện chậm cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ tài liệu; phiên đối thoại hình thức. Việc lạm dụng các quy định về tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết vụ án và việc Luật Tố tụng hành chính cho phép Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa sơ thẩm trong một số trường hợp cũng ảnh hưởng đến quyền tiếp cận công lý. 2.3.2.4. *Về mức độ*

chặt chẽ, thuyết phục và chuẩn xác của bản án. Chất lượng của một bộ phận không nhỏ các bản án, quyết định hành chính vẫn là vấn đề đáng quan ngại. 2.3.2.5. *Về mức độ thi hành trên thực tế.* Tỷ lệ thi hành thành công thấp, số bản án tồn đọng kéo dài qua nhiều năm, trong đó có những bản án trên 10 năm chưa thi hành xong. Cơ chế cưỡng chế thi hành yếu. 2.3.2.6 và 2.3.2.7. *Về mức độ công khai, minh bạch, lan tỏa xã hội và mức độ khẳng định vị thế của Tòa án trong giải thích pháp luật.* Số lượng án lệ hành chính còn khiêm tốn; hoạt động truyền thông chưa tương xứng; việc giải thích pháp luật của Tòa án chưa đạt tính thống nhất cao.

2.3.3. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

2.3.3.1. *Nguyên nhân về thể chế và mô hình tổ chức thực hiện quyền tư pháp.* Trong thực tiễn vận hành, đặc biệt ở cấp địa phương, yếu tố phối hợp đôi khi được đề cao hơn yêu cầu kiểm soát độc lập của cơ quan tư pháp. Mặc dù việc thành lập Tòa án nhân dân khu vực độc lập với cấp chính quyền địa phương đem lại hi vọng cải thiện, sự liên hệ về cấp ủy Đảng ở cấp tỉnh vẫn tồn tại. Thiếu một cơ chế có đủ quyền lực để cưỡng chế thi hành phán quyết đối với cơ quan hành chính. 2.3.3.2. *Nguyên nhân về văn hóa pháp lý và nhận thức công vụ.* Tư duy hành chính cai trị, tâm lý cửa trên còn ảnh hưởng nặng nề, lý giải trực tiếp cho tình trạng đại diện UBND vắng mặt và tỷ lệ thi hành án hành chính thấp. 2.3.3.3. *Nguyên nhân từ những bất cập trong quy định pháp luật tổ tụng hành chính và cơ chế thực thi.* Cơ chế hiện hành dựa chủ yếu vào ba trụ cột: sự tự nguyện của cơ quan hành chính, sự đôn đốc của cơ quan cấp trên, chế tài xử lý kỷ luật nội bộ – một cơ chế hành chính tự thi hành và tự xử lý, bộc lộ sự thiếu hiệu quả khi người phải thi hành án chây ì. Pháp luật hiện hành không quy định một cơ quan độc lập có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế vật chất

(trưng tự Chấp hành viên trong thi hành án dân sự). 2.3.3.4. *Nguyên nhân từ năng lực và điều kiện bảo đảm cho hoạt động xét xử.* Áp lực công việc quá tải do lượng án hành chính thụ lý tăng trong khi biên chế có hạn; tính chất phức tạp của các vụ án hành chính, đặc biệt án đất đai, đòi hỏi kiến thức chuyên sâu đa ngành; bản lĩnh nghề nghiệp của một bộ phận cán bộ, công chức ngành Tòa án.

Những hạn chế là kết quả tổng hòa của các nhóm nguyên nhân có mối liên hệ chặt chẽ: sự chưa triệt để trong thực thi nguyên tắc kiểm soát quyền lực (nguyên nhân thể chế); tư duy hành chính cai trị (nguyên nhân văn hóa-nhận thức); sự thiếu vắng cơ chế cưỡng chế thi hành án hiệu quả (nguyên nhân pháp luật); và những thách thức về năng lực, bản lĩnh (nguyên nhân con người). Việc nhận diện các nguyên nhân này là tiền đề khoa học để đề xuất các nhóm giải pháp.

CHƯƠNG 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÔNG QUA XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

3.1. Phương hướng, yêu cầu đối với kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

3.1.1. *Xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, liêm chính, phục vụ Tổ quốc, phục vụ Nhân dân.* Phương hướng này được xác định trong các văn kiện Đại hội Đảng và Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đặt yêu cầu nền tư pháp phải chuyên nghiệp hóa, nâng cao chất lượng đội ngũ Thẩm phán, Kiểm sát viên, bảo đảm tính liêm chính, xét xử công bằng, dễ tiếp cận, hướng tới bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công

dân. Trong bối cảnh xét xử hành chính, phương hướng này đòi hỏi Tòa án phải thực sự trở thành nơi bình đẳng trước pháp luật giữa cơ quan công quyền và cá nhân, tổ chức.

3.1.2. Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước hướng tới kiến tạo môi trường đầu tư, kinh doanh minh bạch, cạnh tranh lành mạnh và thúc đẩy kinh tế tư nhân phát triển. Trong bối cảnh Việt Nam xác định mục tiêu trở thành quốc gia phát triển vào năm 2045 và chuyển đổi sang mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, việc kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính không mâu thuẫn mà đồng hành với mục tiêu phát triển. Một cơ chế kiểm soát tư pháp hiệu quả sẽ tạo môi trường hành chính minh bạch, có tính dự báo cao, công bằng, củng cố lòng tin của nhà đầu tư, khuyến khích kinh tế tư nhân phát triển.

3.1.3. Hiện đại hóa cách thức kiểm soát, nâng cao năng lực xét xử để giải quyết hiệu quả các tranh chấp phát sinh trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và chuyển đổi số quốc gia. Phương hướng này đòi hỏi đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng Tòa án điện tử, xét xử trực tuyến, công khai bản án trên nền tảng số, đồng thời trang bị năng lực xử lý các loại tranh chấp mới phát sinh từ môi trường số – tranh chấp dữ liệu, tranh chấp trong cung ứng dịch vụ công điện tử, tranh chấp trong việc ban hành quyết định hành chính tự động hóa.

3.2. Các nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam

3.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện điều kiện thể chế bảo đảm tính độc lập và vị thế của Tòa án trong xét xử hành chính. Luận án kiến nghị tiếp tục củng cố mô hình Tòa án nhân dân khu vực và sớm thành lập ra các tòa khu vực. Ở cấp tỉnh, cần nghiên cứu sửa đổi cơ cấu đảng

bộ để Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh có vị thế tương xứng với người đứng đầu cơ quan hành chính cùng cấp, giảm thiểu áp lực chính trị khi xét xử các vụ án mà bên bị kiện là Chủ tịch UBND tỉnh. Luận án tham khảo lý thuyết về Hội đồng Tư pháp như nhánh quyền lực thứ tư độc lập với hành pháp, lập pháp và chính ngành tư pháp, đề xuất củng cố vai trò thực chất của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia trong việc bổ nhiệm, điều động, kỷ luật Thẩm phán theo quy trình minh bạch, cạnh tranh, dựa trên tiêu chuẩn năng lực, đạo đức. Đồng thời, cần bảo đảm độc lập về ngân sách bằng cách Quốc hội phê chuẩn ngân sách hệ thống Tòa án như một khoản mục riêng, dựa trên đề xuất của Tòa án nhân dân tối cao, tránh chi phối qua cơ chế cấp phát tài chính. Về độc lập cá nhân Thẩm phán, cần hoàn thiện chế độ nhiệm kỳ, lương, đãi ngộ tương xứng, các quy định nghiêm cấm hành vi can thiệp vào hoạt động xét xử và cơ chế bảo vệ Thẩm phán trước các áp lực không chính đáng.

3.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý về đối tượng, phạm vi và chuẩn mực kiểm soát tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước. Nhóm giải pháp này ứng với hạn chế về phạm vi kiểm soát và chuẩn mực đánh giá. Luận án đề xuất từng bước nghiên cứu mở rộng đối tượng khởi kiện sang văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính ban hành, tham chiếu mô hình kiểm soát cụ thể và tiến tới một số hình thức kiểm soát trừu tượng phù hợp điều kiện Việt Nam, tránh để gốc văn bản quy phạm sai phạm tiếp tục sinh ra vô số quyết định cá biệt sai phạm. Đối với phạm vi kiểm soát, luận án kiến nghị luật hóa các nguyên tắc, học thuyết kiểm soát quyền tùy nghi hành chính đã được khoa học pháp lý thế giới thừa nhận, gồm nguyên tắc tương xứng, nguyên tắc thiện chí, nguyên tắc công bằng, nguyên tắc minh bạch, để Tòa án có cơ sở pháp lý xem xét không chỉ tính hợp

pháp hình thức mà cả tính hợp lý thực chất của các quyết định hành chính. Đồng thời, cần làm rõ hơn ranh giới giữa những vấn đề thuộc thẩm quyền phán xét của Tòa án và những vấn đề thuộc chức năng cốt lõi của hành pháp (các vấn đề mang tính chính sách, chuyên môn kỹ thuật cao, ngoại giao, an ninh quốc gia), bảo đảm sự cân bằng giữa kiểm soát tư pháp và tôn trọng thẩm quyền hành pháp. Trên cơ sở đó, cần xây dựng bộ tiêu chí thống nhất để đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, gồm năm yếu tố cốt lõi: căn cứ pháp lý được viện dẫn; thẩm quyền; nội dung; hình thức văn bản; thủ tục ban hành.

3.2.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật tổ tụng hành chính theo hướng bảo đảm tiếp cận công lý và tranh tụng thực chất. Nhóm giải pháp này ứng với hạn chế về rào cản pháp lý, kinh tế, thông tin đối với quyền tiếp cận công lý. Về quyền khởi kiện, luận án đề xuất kéo dài thời hiệu khởi kiện đối với các vụ án đất đai phức tạp, tiếp tục hướng dẫn thống nhất cách tính thời hiệu khi quyền lợi bị xâm phạm kéo dài qua nhiều thời kỳ quản lý đất đai. Về điều kiện thụ lý, cần hạn chế việc trả lại đơn khởi kiện không đúng căn cứ pháp luật, xử lý nghiêm các trường hợp xác định sai đối tượng khởi kiện, nhầm lẫn về điều kiện "quyền, lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng"; đồng thời, tiếp tục công bố các văn bản giải đáp nghiệp vụ tương tự Công văn số 207/TANDTC-PC ngày 30/10/2024 và Văn bản số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 để bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật. Về nghĩa vụ chứng minh, cần tiếp tục củng cố nguyên tắc bên bị kiện phải chứng minh tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị khởi kiện; nghiên cứu cơ chế chế tài cụ thể đối với việc cơ quan hành chính chậm cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án. Về tạm đình chỉ, đình chỉ, cần rà soát để tránh lạm dụng gây kéo dài vụ án. Về vai trò của Kiểm sát viên, cần điều chỉnh quy định theo

hướng Kiểm sát viên không tham gia trực tiếp tranh tụng – bảo đảm đúng vai trò giám sát tuân thủ pháp luật, không gây nhiễu hoặc ảnh hưởng đến nhận định của Hội đồng xét xử; đồng thời, ràng buộc sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm để tránh bỏ sót vi phạm tố tụng. Về chi phí và trợ giúp pháp lý, cần bảo đảm chính sách miễn, giảm án phí thực chất cho đối tượng có hoàn cảnh khó khăn và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống trợ giúp pháp lý nhà nước.

3.2.4. Nhóm giải pháp nâng cao năng lực, chất lượng xét xử và thống nhất áp dụng pháp luật trong lĩnh vực hành chính. Nhóm giải pháp này ứng với hạn chế về chất lượng bản án và năng lực thực thi công vụ tư pháp. Về đội ngũ Thẩm phán, cần tập trung đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực chuyên môn, đặc biệt là kiến thức chuyên sâu đa ngành về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực đất đai, thuế, xây dựng, đầu tư; đồng thời, rèn luyện bản lĩnh chính trị, tinh thần thượng tôn pháp luật và dũng khí bảo vệ công lý khi phán quyết đi ngược lại ý chí của cơ quan hành chính có quyền lực. Về thành lập Tòa hành chính chuyên trách, cần tiếp tục triển khai Điều 46 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân 2024 (sửa đổi 2025) về tổ chức Tòa chuyên trách tại Tòa án nhân dân khu vực, tham khảo mô hình Tòa hành chính chuyên biệt của các quốc gia châu Âu lục địa như Pháp, Đức, điều chỉnh phù hợp điều kiện Việt Nam. Về chất lượng bản án, cần xây dựng chuẩn mực lập luận tư pháp, yêu cầu mỗi bản án phải trình bày chuỗi suy luận logic từ xác định tình tiết khách quan, lựa chọn và diễn giải quy phạm pháp luật đến kết luận về tính hợp pháp; viện dẫn án lệ, học thuyết pháp lý, nguyên tắc cơ bản của pháp luật hành chính để tăng sức nặng lập luận. Phán quyết định phải rõ ràng, dứt khoát, có khả năng thi hành, tránh tuyên chung chung kiểu "buộc Ủy ban nhân dân giải quyết theo quy định của pháp luật", thay vào đó cần chỉ rõ nội dung, thời hạn cụ

thể để tạo thuận lợi cho thi hành án. Về phát triển án lệ hành chính, cần đẩy mạnh hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao trong việc tổng kết thực tiễn xét xử, ban hành án lệ và các nghị quyết hướng dẫn áp dụng pháp luật, lấp đầy khoảng trống của pháp luật thành văn, xác lập chuẩn mực giải thích pháp luật thống. Về kiểm soát chất lượng, cần xem xét lại các báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân về thông báo rút kinh nghiệm trong xét xử vụ án hành chính một cách có hệ thống, chuyển hóa thành tài liệu đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ.

3.2.5. Nhóm giải pháp bảo đảm thi hành án hành chính và hiệu ứng lan tỏa của quyết định, bản án hành chính. Nhóm giải pháp này ứng với hạn chế về mức độ thi hành trên thực tế, mức độ công khai, minh bạch, lan tỏa xã hội và mức độ khẳng định vị thế của Tòa án trong giải thích pháp luật. Về cơ chế cưỡng chế thi hành, luận án kiến nghị xây dựng mô hình cơ quan chuyên trách về thi hành án hành chính có quyền lực thực chất, tương tự vai trò của Chấp hành viên trong thi hành án dân sự, để buộc cơ quan hành chính thực thi phán quyết – khắc phục tình trạng quyết định buộc thi hành án theo Điều 312 Luật Tổ tụng hành chính còn mang tính hình thức. Cần hoàn thiện Nghị định số 71/2016/NĐ-CP theo hướng quy định rõ hơn, cụ thể hơn về trình tự, thủ tục thi hành án hành chính, trách nhiệm của từng chủ thể, đặc biệt là trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan hành chính. Về chế tài đối với hành vi không thi hành án, cần bổ sung các chế tài đủ sức răn đe, gồm các biện pháp xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, các biện pháp tài chính (buộc nộp một khoản tiền phạt do chậm thi hành), và truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi cố ý không thi hành án. Vai trò kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân trong kiểm sát hoạt động thi hành án hành chính cần được tăng cường; vai trò giám sát của các cơ quan đại diện và giám sát xã hội, báo chí cũng là

kênh tạo áp lực. Về hiệu ứng lan tỏa, cần đẩy mạnh công khai bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật trên Cổng thông tin điện tử của Tòa án nhân dân, phát huy tác động ngầm của xét xử hành chính để các cơ quan hành chính tham khảo và điều chỉnh hành vi, tránh lặp lại sai sót. Vai trò của truyền thông trong phân tích, bình luận các vụ án hành chính tiêu biểu một cách khách quan, chính xác cần được phát huy để nâng cao nhận thức của người dân về quyền và nghĩa vụ, về giới hạn quyền lực của cơ quan nhà nước. Cuối cùng, mọi giải pháp phải gắn với mục tiêu xây dựng văn hóa tuân thủ phán quyết tư pháp – từng bước thay đổi tư duy hành chính cai trị thành nền hành chính phục vụ, chịu trách nhiệm giải trình, bình đẳng trước pháp luật, qua đó hiện thực hóa về kiểm soát trong nguyên tắc hiến định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

KẾT LUẬN

Qua phân tích lý luận và thực tiễn có thể thấy, kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử các vụ án hành chính là mắt xích trọng yếu trong cơ chế kiểm soát quyền lực, trực tiếp bảo vệ quyền con người, quyền công dân và bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, pháp luật. Hoạt động này vận hành trên cơ sở một khung pháp luật tổ tụng hành chính từng bước hoàn thiện, số lượng và chất lượng giải quyết vụ án hành chính đã được cải thiện, song hiệu quả kiểm soát thực chất vẫn bị giới hạn bởi tính độc lập xét xử chưa vững, chất lượng xét xử không đồng đều, tranh tụng chưa thật sự thực chất và khâu thi hành án hành chính còn yếu. Từ đó cho thấy yêu cầu cấp thiết phải triển khai đồng bộ các giải pháp về thể chế, tổ chức, thủ tục, thi hành và điều kiện bảo đảm, phù hợp định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các xu thế tư pháp hành chính hiện đại.