



Original Article

Judicial Review of Administrative Decisions in Vietnam: Insights from the Chevron Doctrine

Nguyen Thu Trang*

Hanoi Law University, 87 Nguyen Chi Thanh, Dong Da, Hanoi, Vietnam

Received 15th March 2024

Revised 16th November 2024; Accepted 25th March 2025

Abstract: Judicial review of administrative decisions is a crucial mechanism for ensuring the rule of law in state management. In the context of building a socialist rule of law state, Vietnam faces significant challenges in determining the scope and extent of judicial intervention in administrative decisions. The formation, development, and termination of the Chevron doctrine in the United States provides valuable experiences on balancing respect for administrative expertise with effective judicial review. This study analyzes the core principles of the Chevron doctrine to draw insights for improving Vietnam's judicial review mechanism, focusing on three aspects: recognizing and controlling administrative discretion; achieving a reasonable balance between the expertise of administrative agencies and the effectiveness of judicial review by the courts; expanding the scope of judicial review. In doing so, the study contributes to building an effective judicial review mechanism, serving the goal of developing the Vietnamese socialist rule-of-law state.

Keywords: Chevron deference, administrative discretion, judicial review, administrative litigation.

* Corresponding author.

E-mail address: trangnt@uw.edu

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4637>

Kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính ở Việt Nam: gợi mở từ học thuyết Chevron

Nguyễn Thu Trang*

Trường Đại học Luật Hà Nội, 87 Nguyễn Chí Thanh, Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 15 tháng 3 năm 2024

Chỉnh sửa ngày 16 tháng 11 năm 2024; Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 3 năm 2025

Tóm tắt: Kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính là một trong những cơ chế quan trọng nhằm bảo đảm tính pháp quyền trong quản lý nhà nước. Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Việt Nam đang đối mặt với thách thức lớn trong việc xác định phạm vi và mức độ can thiệp của tòa án đối với quyết định của cơ quan hành chính. Quá trình hình thành, phát triển và chấm dứt học thuyết Chevron ở Hoa Kỳ cung cấp những kinh nghiệm quý báu về cách thức cân bằng giữa việc tôn trọng tính chuyên môn của cơ quan hành chính và bảo đảm hiệu quả kiểm soát tư pháp. Nghiên cứu này phân tích những nguyên tắc cốt lõi của học thuyết Chevron để rút ra các gợi mở cho việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát tư pháp ở Việt Nam, tập trung vào ba khía cạnh: thừa nhận và kiểm soát tính tùy nghi trong quyết định hành chính; cân bằng hợp lý giữa tính chuyên môn của cơ quan hành chính và hiệu quả kiểm soát tư pháp của tòa án; mở rộng phạm vi kiểm soát tư pháp. Qua đó, nghiên cứu góp phần vào việc xây dựng một cơ chế kiểm soát tư pháp hiệu quả, phục vụ mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Từ khóa: Học thuyết Chevron, tùy nghi hành chính, kiểm soát tư pháp, tổ tụng hành chính.

1. Đặt vấn đề

Kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính là một trong những nội dung cốt lõi nhằm bảo đảm tính pháp quyền và hạn chế lạm quyền trong quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, tại Việt Nam, cơ chế kiểm soát này còn nhiều bất cập, đặc biệt khi các cơ quan hành chính thường được trao quyền “tùy nghi” nhưng thiếu sự kiểm tra và giám sát đầy đủ từ phía tòa án.

Học thuyết Chevron, được xây dựng từ phán quyết mang tính bước ngoặt trong vụ kiện *Chevron v. NRDC* năm 1984 của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ, đã thiết lập một khung pháp lý hai bước để kiểm soát quyền tùy nghi của các cơ quan hành chính.

Học thuyết này ra đời trong bối cảnh "Nhà

nước hành chính" (administrative state) tại Hoa Kỳ, nơi các cơ quan hành chính được trao quyền lực rộng rãi để quản lý các vấn đề phức tạp của xã hội hiện đại. Điển hình như trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) được giao quyền tự định liệu để thực thi Đạo luật Không khí sạch. Khung pháp lý này không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát tư pháp tại Hoa Kỳ mà còn gợi mở nhiều bài học quý giá cho Việt Nam.

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mặc dù Việt Nam cũng đối mặt với yêu cầu tương tự về việc cân bằng giữa quyền tùy nghi của cơ quan hành chính và sự kiểm soát tư pháp, song hệ thống pháp luật nước ta còn thiếu một cơ chế kiểm soát tương tự như học thuyết Chevron. Các quy định về quyền

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: trangnt@uw.edu

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4637>

tùy nghi thường mơ hồ, thiếu minh bạch, trong khi phạm vi kiểm soát tư pháp còn bị giới hạn chủ yếu ở việc xem xét tính hợp pháp mà chưa đề cập đến tính hợp lý của các quyết định hành chính.

2. Giới thiệu về học thuyết Chevron

2.1. Bối cảnh "Nhà nước hành chính" tại Hoa Kỳ và sự ra đời của Cơ quan Bảo vệ Môi trường

"Nhà nước hành chính" tại Hoa Kỳ hình thành và phát triển mạnh mẽ từ thế kỷ 20 khi xã hội ngày càng phức tạp đòi hỏi sự quản lý chuyên môn hóa [1]. Đặc trưng của mô hình này là việc Quốc hội ủy quyền rộng rãi cho các cơ quan hành chính chuyên môn trong việc ban hành và thực thi các quy định chi tiết. Sự phát triển này xuất phát từ nhận thức rằng các nhà lập pháp không thể dự liệu và quy định chi tiết mọi tình huống, đặc biệt trong các lĩnh vực đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật cao.

Môi trường trong lành là một yếu tố thiết yếu để con người có thể sống và phát triển một cách khỏe mạnh. Không khí ô nhiễm đe dọa phá hủy hệ sinh thái, đầu độc nguồn thức ăn của con người hoặc khiến chúng trở nên cạn kiệt. Sự phát triển rầm rộ của nền công nghiệp với lượng khí thải ô nhiễm đem đến nhiều nguy cơ đe dọa đến bầu không khí trong lành. Bên cạnh đó, không khí ô nhiễm còn làm giảm tầm nhìn của người tham gia giao thông, ảnh hưởng trực tiếp đến an toàn của ngành hàng không.

Vào tháng 10 năm 1948, tình trạng ô nhiễm không khí đáng kể đã xuất hiện ở thị trấn công nghiệp Donora, Pennsylvania, Hoa Kỳ. Hiện tượng này là kết quả của sự hình thành một đám mây ô nhiễm mịn và dày, tồn tại trong khoảng năm ngày. Đám mây này được cho là đã góp phần dẫn đến cái chết của 20 người và gây ra bệnh tật cho 6.000 người trong tổng số 14.000 cư dân thị trấn. Năm 1952, tại Luân Đôn, sự kiện "Sương mù chết chóc" đã làm mất đi sinh mạng của hơn 3.000 người. Lốp sương khói này trở nên đặc đến nỗi xe buýt không thể di chuyển mà không có người dẫn đường cầm đèn lồng phía

trước [2].

Những biến cố như vậy đã đặt ra một tín hiệu cảnh báo mạnh mẽ về những nguy cơ mà ô nhiễm không khí mang lại cho sức khỏe cộng đồng tại Hoa Kỳ. Nhằm giải quyết vấn đề nhức nhối này, năm 1963, Nghị viện Liên bang Hoa Kỳ đã ban hành Đạo luật Không khí sạch (Clean Air Act - viết tắt CAA) [3]. Đây là kết quả của những nỗ lực quan trọng nhằm đặt ra các hạn chế về ô nhiễm không khí đối với ngành công nghiệp, nhà máy điện, và giao thông, bao gồm cả các phương tiện di chuyển [4]. Mục đích chính của việc ban hành Đạo luật này là để cải thiện chất lượng không khí và ngăn chặn những mối đe dọa đối với sức khỏe cộng đồng bằng cách xác định các chất gây ô nhiễm và đặt ra các tiêu chuẩn về quá trình sử dụng. Điều này nhằm đảm bảo rằng không khí trở nên trong lành hơn và an toàn hơn cho tất cả mọi người.

Tuy nhiên, ngay cả khi CAA đã được ban hành nhưng vấn đề môi trường vẫn ngày càng bức bối tại Hoa Kỳ. Không hề có bất cứ cơ quan hành chính nào cấp liên bang chịu trách nhiệm ứng phó toàn diện các vấn đề môi trường, việc triển khai thi hành CAA trông chờ vào sự tự giác của từng tiểu bang. CAA 1963 lại áp dụng cách tiếp cận "đồng phục" (*one-size-fits-all*), không tính đến sự khác biệt giữa các khu vực về mức độ và khả năng xử lý ô nhiễm nên kết quả thực thi đạo luật gây ra sự thất vọng sâu sắc. Thống kê vào năm 1970 cho thấy, chỉ có chưa đầy 30 khu vực trên toàn quốc được đánh giá đạt tiêu chuẩn không khí sạch, ít hơn rất nhiều so với mục tiêu 100 khu vực được đặt ra trước đó [5].

Các cuộc biểu tình Earthday 1970 đã thúc ép Nghị viện Hoa Kỳ phải sửa đổi đạo luật này. Tuy nhiên, việc thiếu một cơ quan hành chính chuyên trách cấp liên bang đã khiến việc thực thi CAA gặp nhiều khó khăn. EPA ra đời trong bối cảnh đó với vai trò là cơ quan hành chính chuyên môn được trao quyền tự định lượng rộng rãi để thực thi hiệu quả CAA.

Theo quy định của CAA, EPA đã đề ra các hạn chế đối với một số chất gây ô nhiễm không khí cụ thể. Điều này bao gồm việc thiết lập các giới hạn về nồng độ cho phép của những chất này

trong không khí tại mọi nơi trên lãnh thổ Hoa Kỳ. Mục tiêu của việc này là đảm bảo sức khỏe cơ bản và bảo vệ môi trường khỏi tác động tiêu cực của ô nhiễm không khí đối với tất cả cư dân Hoa Kỳ. CAA cũng trao cho EPA thẩm quyền để hạn chế lượng phát thải của các chất gây ô nhiễm không khí từ các nguồn như nhà máy hóa chất, cơ sở sản xuất và nhà máy thép. Mặc dù các tiểu bang hoặc bộ tộc có thể thiết lập các quy định nghiêm ngặt hơn về ô nhiễm không khí, nhưng họ không được phép thiết lập các mức giới hạn thấp hơn so với những tiêu chuẩn do EPA đặt ra. EPA phải xác nhận và phê duyệt các kế hoạch giảm ô nhiễm không khí của tiểu bang, bộ tộc và cơ quan địa phương. Trong trường hợp kế hoạch không đáp ứng được yêu cầu, EPA có quyền áp đặt các biện pháp trừng phạt đối với tiểu bang đó và, nếu cần thiết, sẽ đảm nhận trách nhiệm thi hành CAA trong khu vực tương ứng (điều 108, 109, 110 CAA).

Sự ra đời của EPA phản ánh xu hướng phát triển của "Nhà nước hành chính" tại Hoa Kỳ, nơi các cơ quan hành chính không chỉ đơn thuần thực thi luật mà còn được trao quyền ban hành các quy định chi tiết và đưa ra các quyết định quan trọng dựa trên chuyên môn của mình. Điều này đặt ra yêu cầu về một cơ chế kiểm soát tư pháp phù hợp, vừa tôn trọng chuyên môn của cơ quan hành chính, vừa bảo đảm không xảy ra tình trạng lạm quyền.

2.2. Tình tiết dẫn tới vụ việc Tập đoàn Chevron Hoa Kỳ khởi kiện Hội đồng Bảo vệ Tài nguyên thiên nhiên tại Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ

Bối cảnh của vụ kiện bắt nguồn từ việc CAA sửa đổi năm 1977 đã áp đặt một số yêu cầu nhất định đối với các tiểu bang chưa đạt được tiêu chuẩn chất lượng không khí quốc gia do EPA thiết lập theo luật trước đó; bao gồm cả yêu cầu rằng các tiểu bang "không đạt" (nonattainment) đó phải cấp giấy phép đối với các "nguồn phát thải cố định" (stationary source) gây ô nhiễm

hoặc có nguy cơ gây ô nhiễm. Các "nguồn phát thải cố định" phải đáp ứng các điều kiện nghiêm ngặt nếu muốn được cấp giấy phép.

Ngày 07 tháng 8 năm 1980 [6], EPA ban hành các quy tắc để xem xét các "nguồn phát thải cố định" trong các khu vực nơi chất lượng không khí không đạt đến tiêu chuẩn liên bang (các khu vực không đạt). Những quy tắc đó định nghĩa "nguồn phát thải cố định" là cả một nhà máy hoặc một bộ phận cụ thể của thiết bị quy trình của nhà máy. Ngày 12 tháng 3 năm 1981, EPA đề xuất thay đổi định nghĩa của "nguồn phát thải cố định" để chỉ là "toàn bộ nhà máy" [7]. Theo đó, một nhà máy có nhiều thiết bị phát thải ô nhiễm có thể lắp đặt hoặc sửa đổi một phần thiết bị mà không cần đáp ứng giấy phép điều kiện nếu sự thay đổi không làm tăng tổng lượng khí thải từ nhà máy, từ đó cho phép một tiểu bang tính tổng tất cả các thiết bị phát thải ô nhiễm trong cùng một nhà máy như thể chúng được bọc trong một "bong bóng" duy nhất [6]. Như vậy, theo EPA, khái niệm "bong bóng" cần phải hiểu là xem xét toàn bộ nhà máy và lượng khí thải trong một tổng chung thay vì xem xét từng đơn vị riêng lẻ của nhà máy.

2.3. Lịch sử tố tụng

Ngày 17 tháng 8 năm 1982, một tổ chức xã hội phi lợi nhuận hoạt động vì môi trường mang tên Hội đồng Bảo vệ Tài nguyên thiên nhiên (NRDC), đã đệ đơn yêu cầu xem xét lên Tòa phúc thẩm Washington D.C.¹, thách thức tính hợp pháp của cách giải thích mới của EPA về "nguồn phát thải cố định". Tòa phúc thẩm Washington D.C đã ra phán quyết có lợi cho NRDC vào năm 1982. Theo ý kiến đa số được viết bởi thẩm phán Ruth Bader Ginsburg², Tòa phúc thẩm Washington D.C đã ra phán quyết rằng cách giải thích mới về "nguồn phát thải cố định" của EPA mâu thuẫn với cách giải thích các trường hợp trước đó của tòa án về thuật ngữ này và cách giải

¹ Tòa phúc thẩm Washington D.C, <https://www.dccourts.gov/court-of-appeals>.

² Thông tin về Thẩm phán Ruth Bader Ginsburg, <https://www.supremecourt.gov/about/biographyginsburg.aspx>.

thích mới của EPA là không hợp lệ³.

Ngày 25 tháng 6 năm 1984, Tập đoàn Chevron, bên bị ảnh hưởng phán quyết trên của tòa án, đã can thiệp vào vụ việc, kháng cáo quyết định của Tòa phúc thẩm Washington D.C lên Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ.

2.4. Phán quyết của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ

Trong CAA, khái niệm “nguồn phát thải cố định” chỉ được Nghị viện nhắc đến mà không có giải thích rõ ràng nội hàm. Vậy việc EPA tự ý giải thích thuật ngữ “nguồn phát thải cố định” bao gồm “toàn bộ nhà máy” liệu có phù hợp với ý chí ban đầu của Nghị viện hay không? Một cơ quan hành chính có thể tùy ý giải thích các thuật ngữ của luật hay việc giải thích đó phải do chính Nghị viện hoặc tòa án tiến hành?

Ý kiến đa số được ủng hộ tuyệt đối 6-0 (có 03 thẩm phán không tham gia vào việc đưa ra phán quyết này) của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ do Thẩm phán John Paul Stevens đặt ra trong quyết định số 467 U.S.837 (1984) cho rằng:

Phân tích các điều khoản chung trong CAA sửa đổi - đặc biệt là các điều khoản số §302(j) và §111(a) liên quan đến định nghĩa về “nguồn” - không tiết lộ bất kỳ ý định thực tế nào của Nghị viện về vấn đề này. Trong phạm vi mà bất kỳ “ý định” nào của Nghị viện có thể được phân biệt từ ngôn ngữ luật định, có vẻ như việc liệt kê các thuật ngữ minh họa, chông chéo để nhằm mục đích mở rộng, thay vì hạn chế, phạm vi quyền lực của EPA trong việc điều chỉnh các “nguồn phát thải cố định” nhằm thực hiện các chính sách của CAA.

Tương tự, lịch sử lập pháp nhất quán với quan điểm rằng EPA nên có toàn quyền quyết định trong việc thực hiện các chính sách của CAA sửa đổi năm 1977. Định nghĩa “toàn nhà máy” hoàn toàn nhất quán với chính sách cho phép tăng trưởng kinh tế hài hòa và EPA đã đưa ra lời giải thích hợp lý cho kết luận của mình rằng các quy

định này cũng hướng tới phục vụ các mục tiêu bảo vệ môi trường. Việc EPA đôi khi thay đổi cách giải thích thuật ngữ “nguồn phát thải cố định” không dẫn đến kết luận rằng không nên tôn trọng cách giải thích trong quy chế của EPA. Một cơ quan, để tham gia vào việc xây dựng quy định có hiệu biết, phải liên tục xem xét các cách giải thích khác nhau và sự đúng đắn trong chính sách của mình. Các lập luận chính sách liên quan đến “khái niệm bong bóng” nên được đưa ra cho các nhà lập pháp hoặc nhà quản lý chứ không phải cho các thẩm phán. Cách giải thích của EPA về quy chế ở đây thể hiện sự điều chỉnh hợp lý cho các lợi ích cạnh tranh rõ ràng và có quyền được tôn trọng.

Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ đã quyết định rằng định nghĩa “nguồn phát thải cố định” của EPA là hợp lệ. Tòa án đã thiết lập một tiêu chuẩn hai cấp cho việc kiểm soát các cơ quan hành chính trong việc giải thích luật.

2.5. Nội dung của học thuyết Chevron - Bài kiểm tra hai bước của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ khi xem xét quyết định của cơ quan hành chính

Trong vụ án Chevron kiện NRDC, Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ đã xác định rằng CAA không rõ ràng về định nghĩa của “nguồn cố định”. Do đó, Tòa án đã chuyển quyền giải thích thuật ngữ này cho EPA.

Phán quyết của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ đã mở ra học thuyết về sự tôn trọng của tòa án đối với sự tùy nghi của cơ quan hành chính. Các vấn đề mới liên tục xuất hiện trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội trong khi hoạt động lập pháp thường bị chậm hơn một nhịp so với các biến chuyển đó. Sự linh hoạt của các cơ quan hành chính là giải pháp hữu hiệu để khắc phục vấn đề trên. Học thuyết Chevron cho phép cơ quan hành chính hiểu và điều chỉnh ý nghĩa của các đạo luật theo thời gian và với các thách thức mới trong quản lý. Khi các cơ quan hành chính, chủ động thực hiện chức trách của mình

³ Hồ sơ vụ việc NRDC khởi kiện EPA, <https://www.westlaw.com/Document/I19260e9c930e11d9bc61beeb95be672/View/FullText.html?transi>

cũng sẽ nâng cao hiệu quả của nền hành chính và giải quyết nhanh chóng các vấn đề tồn đọng trong xã hội.

Bên cạnh đó, cơ quan hành chính được ghi nhận là những cơ quan có chuyên môn sâu trong ngành, lĩnh vực mà họ quản lý [8,55]. Các chính sách, quy định mà cơ quan hành chính đưa ra được xây dựng dựa trên cơ sở kiến thức chuyên sâu, thông tin đầy đủ, kiểm chứng khoa học và khách quan. Với đặc tính này, cơ quan hành chính có thể giải thích luật một cách phù hợp với thực tiễn xã hội.

Bài kiểm tra hai bước do Tòa án Tối cao đề ra từ vụ kiện *Chevron v. NRDC* được chia thành hai bước:

Bước 1: Tòa án sẽ xem xét xem luật có đầy đủ, rõ ràng và không thể hiểu lầm hay không. Nếu luật đã có quy định rõ ràng, cơ quan hành chính phải tuân thủ theo ý chí của nhà làm luật, ngay cả khi ý chí đó là không hợp lý.

Bước 2: Nếu luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng, tòa án sẽ kiểm tra cách giải thích của cơ quan hành chính có hợp lý hay không. Nếu cơ quan hành chính có đủ minh chứng để chứng minh tính hợp lý trong quy định của mình thì sẽ được tòa án chấp nhận.

Như vậy, học thuyết Chevron nhấn mạnh rằng cơ quan hành chính có quyền giải thích luật khi luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng, miễn là cách giải thích này hợp lý và không đi ngược lại mục tiêu chung của pháp luật. Chevron đã tạo ra một sự cân bằng giữa tính linh hoạt trong hoạt động hành chính và sự kiểm soát chặt chẽ từ tư pháp.

3. Tranh cãi xung quanh học thuyết Chevron và phạm vi kiểm soát tư pháp

Học thuyết Chevron đã làm dấy lên những tranh luận sâu sắc trong giới học thuật và thực tiễn tư pháp về phạm vi kiểm soát tư pháp đối với hoạt động của cơ quan hành chính. Những

tranh luận này tập trung vào hai khía cạnh cơ bản: tính hợp hiến của việc trao quyền tự định liệu cho cơ quan hành chính và phạm vi thích hợp của kiểm soát tư pháp.

3.1. Tính hợp hiến của quyền tự định liệu (tùy nghi) hành chính

Học thuyết Chevron không chỉ đơn thuần là một khung pháp lý để điều chỉnh mối quan hệ giữa tòa án và cơ quan hành chính mà còn là một vấn đề mang tính chất hiến định, gắn liền với mối quan hệ giữa ba nhánh quyền lực trong nhà nước pháp quyền. Câu hỏi cốt lõi đặt ra là: Việc trao quyền tự định liệu cho cơ quan hành chính có làm suy giảm vai trò kiểm soát hiến định của tòa án hay không? Đây là trung tâm của các tranh luận về tính hợp hiến của học thuyết này.

Theo nguyên tắc được thiết lập trong án lệ *Marbury v. Madison* (1803), tòa án có vai trò là "người gác cửa cuối cùng" để đảm bảo rằng mọi hành vi của lập pháp và hành pháp đều tuân thủ hiến pháp⁴. Nguyên tắc này đặt nền móng cho quyền kiểm soát tư pháp, giúp bảo đảm không có cơ quan nào lạm quyền hoặc vượt qua giới hạn do hiến pháp đặt ra. Tuy nhiên, học thuyết Chevron dường như thách thức nguyên tắc này bằng cách mở rộng quyền tự định liệu của cơ quan hành chính trong việc diễn giải pháp luật khi văn bản luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng. Điều này khiến tòa án, thay vì thực hiện vai trò kiểm tra một cách trực tiếp, phải nhường lại không gian lớn hơn cho cơ quan hành chính, điều mà một số học giả gọi là "sự ẩn mình của tư pháp" (judicial retreat).

Những ý kiến phản đối học thuyết Chevron thường xoay quanh nguy cơ làm suy yếu vai trò của tòa án trong bảo vệ hiến pháp. Thẩm phán Neil Gorsuch và Clarence Thomas của Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ đã mạnh mẽ phản đối vì thấy học thuyết này dựa trên một "giả định đáng ngờ" rằng các cơ quan hành chính luôn hành động vì lợi ích công. Theo các quan điểm này, sự mở rộng quyền tự định liệu hành chính

⁴ Trong phán quyết của mình, Tòa Tối cao Liên bang Hoa Kỳ lần đầu tiên đã tuyên bố một đạo luật của

Quốc hội là vi hiến, qua đó thiết lập nền tảng cho học thuyết kiểm soát tư pháp.

có thể làm tổn hại đến nguyên tắc cân bằng quyền lực và cho phép cơ quan hành chính thực hiện quyền lực một cách tùy tiện, vượt quá giới hạn cần thiết [9]. Thậm chí, các nhà phê bình còn cho rằng học thuyết Chevron tạo ra nguy cơ xung đột với vai trò lịch sử của tòa án như một thiết chế bảo vệ công lý và giới hạn quyền lực nhà nước⁵ [10].

Ngược lại, những người ủng hộ học thuyết Chevron nhấn mạnh rằng sự tôn trọng tính chuyên môn của cơ quan hành chính là một yêu cầu thực tiễn trong bối cảnh các vấn đề xã hội ngày càng phức tạp. Đặc biệt, khi luật pháp không rõ ràng, việc cho phép cơ quan hành chính diễn giải và đưa ra giải pháp phù hợp sẽ tạo ra sự linh hoạt cần thiết để đáp ứng nhanh chóng các biến đổi xã hội. Hơn nữa, các cơ quan hành chính thường có đội ngũ chuyên gia với kiến thức chuyên sâu, điều mà tòa án khó có thể đạt được. Theo quan điểm này, học thuyết Chevron không làm suy yếu mà ngược lại, còn góp phần củng cố hiệu quả quản lý hành chính bằng cách trao quyền cho các cơ quan phù hợp để giải quyết những vấn đề phức tạp⁶ [11].

Tuy nhiên, việc cân bằng giữa quyền tự định liệu hành chính và vai trò kiểm soát của tòa án là một nhiệm vụ không dễ dàng. Việc này đòi hỏi các thiết chế tư pháp không chỉ cần hiểu rõ phạm vi quyền lực của mình mà còn phải phát triển các phương pháp kiểm soát phù hợp, nhằm bảo đảm rằng quyền tự định liệu của cơ quan hành chính không dẫn đến lạm quyền. Sự tồn tại của học thuyết Chevron, nếu được áp dụng một cách cẩn trọng, có thể là một minh chứng rõ ràng cho nỗ lực của các quốc gia trong việc tìm kiếm sự cân bằng giữa linh hoạt hành chính và bảo vệ các nguyên tắc hiến định cốt lõi.

3.2. Phạm vi thích hợp của kiểm soát tư pháp

Phạm vi kiểm soát tư pháp trong bối cảnh học thuyết Chevron là một vấn đề không chỉ mang

tính học thuật mà còn có ý nghĩa thực tiễn sâu sắc trong việc đảm bảo tính cân bằng giữa quyền tự định liệu của cơ quan hành chính và vai trò kiểm soát của tòa án. Câu hỏi cốt lõi được đặt ra là làm thế nào để xác định một giới hạn hợp lý cho sự can thiệp của tư pháp mà không làm suy yếu năng lực hành chính hay nguyên tắc pháp quyền.

Trong trường hợp tòa án áp dụng máy móc học thuyết Chevron và tôn trọng quá mức khi xem xét các quyết định hành chính sẽ khiến cho việc kiểm soát tư pháp trở nên vô nghĩa [12].

Vì vậy, khi áp dụng học thuyết Chevron, tòa án cần nhiều tiêu chí để xác định phạm vi thích hợp của kiểm soát tư pháp, hướng tới bảo đảm cân bằng giữa sự tôn trọng chuyên môn của cơ quan hành chính và yêu cầu bảo vệ các quyền và lợi ích cơ bản của công dân. Một trong những tiêu chí quan trọng là mức độ hợp lý trong cách diễn giải pháp luật của cơ quan hành chính. Theo đó, tòa án không chỉ đánh giá liệu cách diễn giải này có phù hợp với các nguyên tắc pháp luật cơ bản mà còn xem xét tính nhất quán của nó qua thời gian và mức độ ảnh hưởng của quyết định đối với cộng đồng.

Mặc dù vậy, việc áp dụng học thuyết Chevron không tránh khỏi những hạn chế và rủi ro. Một số quyết định hành chính có thể được bảo vệ dưới danh nghĩa "tôn trọng chuyên môn", nhưng thực chất lại mang tính tùy tiện hoặc thậm chí thiên vị. Trong những trường hợp này, vai trò của tòa án không chỉ dừng lại ở việc kiểm tra tính hợp pháp mà còn phải đánh giá tính hợp lý của các quyết định. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận tinh tế và cân bằng, vừa đảm bảo quyền tự định liệu hành chính, vừa duy trì hiệu quả kiểm soát tư pháp.

⁵ Ý kiến đa số được viết bởi Thẩm phán Gorsuch trong vụ *Gutierrez-Brizuela v. Lynch*, 834 F.3d 1142 (10th Cir. 2016) cho rằng học thuyết Chevron làm suy yếu vai trò cơ bản "người phát ngôn của luật pháp" của tòa án.

⁶ Ý kiến đa số được viết bởi thẩm phán Scalia trong vụ *Arlington v. FC*, 569 U.S. 290 (2013) nhấn mạnh tính thực tiễn và hiệu quả của việc trao quyền tự định liệu cho cơ quan hành chính, cho phép họ linh hoạt và chuyên môn hóa trong việc thực thi các quy định pháp luật phức tạp.

3.3. Hồi kết cho học thuyết Chevron

Vào ngày 28 tháng 6 năm 2024, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ đã đưa ra phán quyết mang tính bước ngoặt trong vụ kiện *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* [13], chính thức khép lại kỷ nguyên của học thuyết Chevron sau gần bốn thập kỷ tồn tại. Phán quyết này không chỉ đơn thuần là một sự điều chỉnh nhỏ, mà là một sự đảo ngược hoàn toàn, chấm dứt cơ chế “tôn trọng quá mức” của tòa án đối với cách giải thích luật của cơ quan hành chính.

Trong phán quyết với tỷ lệ 6-3, Chánh án John Roberts, thay mặt đa số thẩm phán, đã lập luận rằng học thuyết Chevron mâu thuẫn với Đạo luật Thủ tục hành chính (APA). Tòa án nhấn mạnh rằng APA, được ban hành năm 1946, đã trao cho tòa án trách nhiệm giải thích luật một cách độc lập và đưa ra phán xét của riêng mình về các vấn đề pháp lý, trích dẫn tiền lệ pháp lý từ thời *Marbury v. Madison*. Theo tòa án, học thuyết Chevron đã đi ngược lại tinh thần này khi yêu cầu tòa án phải “tôn trọng” cách giải thích của cơ quan hành chính, ngay cả khi luật không rõ ràng.

Tòa án Tối cao cũng bác bỏ lập luận cốt lõi của học thuyết Chevron về việc cơ quan hành chính có chuyên môn cao hơn tòa án trong các vấn đề chính sách phức tạp. Chánh án Roberts khẳng định rằng tòa án, chứ không phải cơ quan hành chính, mới là chủ thể có thẩm quyền cuối cùng để giải thích luật. Tòa án cũng bác bỏ “giả định đáng ngờ” cho rằng các cơ quan hành chính luôn hành động vì lợi ích công, cho rằng việc mở rộng quyền tự định liệu quá mức của cơ quan hành chính có thể dẫn đến tình trạng lạm quyền và làm suy yếu nguyên tắc pháp quyền.

Phán quyết *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* đã vấp phải sự phản đối mạnh mẽ từ ba thẩm phán, thể hiện qua ý kiến thiểu số được viết bởi Thẩm phán Kagan. Ý kiến thiểu số cho rằng việc bãi bỏ Chevron sẽ tạo ra sự bất ổn định pháp lý và làm suy yếu hiệu quả quản lý nhà nước. Thẩm phán Kagan đặt câu hỏi: “Ai sẽ đưa ra nội dung cho một đạo luật khi các chỉ dẫn của Quốc hội đã hết?” Theo bà, việc trao quyền tự định liệu cho cơ quan hành chính là một yêu cầu

tất yếu trong bối cảnh xã hội hiện đại ngày càng phức tạp, và học thuyết Chevron đã tạo ra một cơ chế cân bằng hợp lý giữa chuyên môn hành chính và kiểm soát tư pháp.

Tuy nhiên, phán quyết *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* đã chính thức khép lại kỷ nguyên của học thuyết Chevron tại Hoa Kỳ. Tác động của phán quyết này đối với phạm vi kiểm soát tư pháp và hoạt động của cơ quan hành chính tại Hoa Kỳ sẽ còn tiếp tục được giới học thuật và thực tiễn tư pháp phân tích và mổ xẻ trong thời gian tới. Điều quan trọng là, phán quyết *Loper Bright* cho thấy một xu hướng gia tăng vai trò kiểm soát của tòa án và giới hạn quyền tự định liệu của cơ quan hành chính, một xu hướng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền trên toàn thế giới.

4. Một số liên hệ với Việt Nam

Học thuyết Chevron đã đưa ra những nguyên tắc có giá trị về kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính trong bối cảnh “nhà nước hành chính” ở Hoa Kỳ. Đối với Việt Nam, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kinh nghiệm từ học thuyết này có thể được vận dụng một cách có chọn lọc trong việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát tư pháp. Đặc biệt, những gợi mở từ học thuyết Chevron có ý nghĩa trong hai khía cạnh: (1) thừa nhận và kiểm soát tính tùy nghi trong các quyết định hành chính; và (2) mở rộng phạm vi kiểm soát tư pháp.

4.1. Thừa nhận và kiểm soát tính tùy nghi trong quyết định hành chính

Một vài nghiên cứu pháp lý ở Việt Nam đã chỉ ra rằng tính tùy nghi là đặc trưng không thể tách rời của hoạt động hành chính. Theo PGS.TS Nguyễn Cửu Việt, “khi cơ quan hành chính buộc phải quyết định một vấn đề mà không có quy định pháp luật cụ thể điều chỉnh, việc đảm bảo lợi ích của Nhà nước và công dân có liên quan trở thành căn cứ quan trọng để ban hành quyết định” [14]. PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh cho rằng “tùy nghi hành chính tồn tại khi mà cơ quan

hành chính có quyền tự lựa chọn cách xử sự để giải quyết một sự việc cụ thể trong đời sống xã hội” [15]. Ý kiến tương đồng được đưa ra bởi PGS.TS Nguyễn Văn Quang “Nhìn từ góc độ pháp luật, có thể hiểu quyền tự định liệu là quyền mà pháp luật cho phép chủ thể có thẩm quyền được tự mình lựa chọn cách thức xử sự được cho là phù hợp trong những tình huống cụ thể để giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền” [16]. Mặc dù những nghiên cứu này đã xuất hiện trong khoảng thời gian gần hai chục năm trở lại đây, tuy nhiên, pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay chưa thừa nhận một cách chính thức việc các cơ quan hành chính nhà nước có quyền tùy nghi để “diễn giải” luật trong những trường hợp pháp luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng.

Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định tại khoản 1 Điều 8: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật”. Quy định này trở thành nguyên tắc pháp chế của hoạt động hành chính nhà nước. Theo đó, các chủ thể quản lý hành chính phải “*triệt để tôn trọng các quy định pháp luật về thẩm quyền và nội dung ban hành*” [17,105]. Với cách hiểu cứng nhắc về việc tuân thủ pháp luật một cách triệt để, các chủ thể quản lý sẽ không thể đưa ra các quyết sách “vượt quá” với những gì pháp luật đã quy định. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi năm 2019) quy định tại khoản 4 Điều 8, nghĩa vụ của cán bộ, công chức là phải “*chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước*”. Nghĩa vụ này được nhiều học giả suy luận thành nguyên tắc: “Cán bộ, công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép” [18]. Từ suy diễn đó, có một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức ỷ vào việc pháp luật không rõ ràng để trốn tránh trách nhiệm công vụ. Tháng 5 năm 2023, nghị trường Quốc hội tranh luận sôi nổi về chủ đề: “*Công chức không làm thì không sai*” [19]. Theo các ý kiến mà các đại biểu Quốc hội đưa ra, các cán bộ, công chức do lo sợ việc mình đưa ra quyết định sai sẽ bị kỉ luật hoặc thậm chí là truy tố hình sự, vì vậy, họ lựa chọn không làm gì cả để bảo vệ an toàn cho bản thân.

Trên thực tế, việc các cơ quan hành chính

buộc phải đưa ra lựa chọn khi các quy định của luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng xuất hiện trên tất cả các lĩnh vực, cả trong quản lý nội bộ cơ quan và trên các lĩnh vực khác nhau của xã hội. Việc thừa nhận cơ quan hành chính, cán bộ, công chức hành chính có quyền tùy nghi để giải thích và vận dụng pháp luật là điều thiết yếu. Có thể dễ dàng tìm thấy các minh chứng về tính tùy nghi trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, cả trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hoạt động áp dụng pháp luật.

Đối với lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ thường xuyên phải đưa ra các quy định để lấp khoảng trống mà hoạt động lập pháp để lại. Theo nhiều học giả, ở Việt Nam, luật sau khi được ban hành cần phải “chờ” có nghị định của Chính phủ hoặc thông tư của Bộ trưởng hướng dẫn thì mới có thể áp dụng vào thực tiễn [20]. Ví dụ, trong Luật Đất đai 2024, Quốc hội không hề đưa ra các tiêu chí để đánh giá thế nào là “đất sử dụng ổn định”. Luật cũng không quy định Chính phủ hay cơ quan nào có thẩm quyền quy định chi tiết thế nào là đất sử dụng ổn định. Tuy nhiên, tại điểm a khoản 2 Điều 33 Nghị định số 101/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định về điều tra cơ bản đất đai; đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và hệ thống thông tin đất đai, Chính phủ đã đưa ra các dấu hiệu để xác định thế nào là “đất sử dụng ổn định” như “có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 7 Điều 137 của Luật Đất đai” hoặc “trong trường không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại Điều 137 của Luật Đất đai thì căn cứ vào thời gian và mục đích sử dụng đất tại một trong các giấy tờ sau đây: biên lai nộp thuế, quyết định hoặc bản án của tòa án về phân chia tài sản gắn liền với đất, quyết định xử phạt vi phạm hành chính...”. Trên thực tiễn, nếu không có căn cứ để xác định thế nào là đất sử dụng ổn định được quy định trong văn bản pháp lý có hiệu lực trên toàn quốc thì không thể thi hành luật đất đai do đây là cơ sở pháp lý quan trọng thừa nhận quyền sử dụng đất của cá nhân, tổ chức. Mặc dù vậy, nếu đối chiếu với các quy định trong Luật Đất đai hiện hành thì không có cơ sở pháp lý nào để Chính phủ ban hành quy định như trên. Ở Việt

Nam hiện nay chưa có bất cứ vụ kiện nào đối với các quy định do cơ quan hành chính nhà nước “tự ý” hướng dẫn chi tiết luật kể cả khi chưa được Quốc hội cho phép. Hiện tượng này không bắt nguồn từ sự hài lòng của người dân với vai trò của cơ quan hành chính nhà nước mà do quy định của Luật Tổ tụng hành chính chỉ cho phép tòa án thụ lý đối với các vụ kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính cá biệt.

Bên cạnh đó, mặc dù không được thừa nhận một cách chính thức, tuy nhiên, trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam, thuật ngữ “trong trường hợp cần thiết” thường được sử dụng với hàm ý trao quyền cho các chủ thể quản lý được chủ động giải quyết các trường hợp phát sinh. Ví dụ, cụm từ “trong trường hợp cần thiết” xuất hiện 03 lần trong Luật Thanh tra năm 2022 để trao quyền tự định liệu cho cơ quan thanh tra; hay trong Luật Khám, chữa bệnh 2023, tại điểm a khoản 2 Điều 53, “Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành danh mục mua sắm tập trung cấp quốc gia đối với thuốc; danh mục mua sắm tập trung cấp quốc gia đối với thiết bị y tế, vật tư xét nghiệm trong trường hợp cần thiết”; Luật căn cước 2023 cũng 02 lần sử dụng thuật ngữ “trong trường hợp cần thiết” để trao quyền tự chủ cho cơ quan quản lý... Đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội thường cho phép các chủ thể quản lý được diễn giải các quy định lập pháp bằng cách chỉ định một chủ thể được “quy định chi tiết Điều/Khoản/Điểm này” (ví dụ, trong Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), có tới 09 lần Quốc hội trao quyền cho Chính phủ “quy định chi tiết Điều/Khoản/Điểm này”). Một số học giả cho rằng, việc các cơ quan hành chính nhà nước ban hành quy định chi tiết khi luật cho phép là hoạt động nhằm thực thi luật, trong phạm vi mà luật đã cho phép [21]. Tuy nhiên, ngay cả trong những trường hợp này, không có gì bảo đảm cho việc các quy định của cơ quan hành chính nhà nước sẽ phù hợp và vẫn cần phải có một sự kiểm soát từ các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là từ nhánh tư pháp.

Đối với hoạt động áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước, việc áp dụng tùy nghi là điều “tất yếu”. Trong các báo cáo về thi hành

luật đều có các ý kiến về việc thực tiễn thi hành gặp khó khăn do các văn bản quy phạm pháp luật quy định thiếu hoặc không rõ ràng [22]. Ví dụ, trong báo cáo tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính, Bộ Tư pháp nêu vấn đề: theo quy định tại khoản 3, khoản 5 Điều 90, khoản 4 Điều 92 và khoản 1 Điều 94 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012, đối tượng vi phạm “02 lần trở lên trong 06 tháng” đối với một số hành vi xâm phạm an ninh trật tự sẽ bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Quy định không rõ ràng này khiến cho các chủ thể có thẩm quyền xử phạt phải tự quyết định, vậy: “đối tượng lần vi phạm thứ hai hay phải vi phạm lần thứ ba mới đủ điều kiện áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn?” [23].

Như vậy, tùy nghi hành chính là điều tất yếu trong quá trình vận hành của nền hành chính. Sự không thừa nhận một cách chính thức việc các cơ quan hành chính có quyền “diễn giải” luật trong những trường hợp pháp luật không rõ ràng hoặc có lỗ hổng. Điều này dẫn đến hệ quả việc kiểm soát trở nên khó khăn và kém hiệu quả do thiếu khung pháp lý rõ ràng về giới hạn và cách thức thực hiện quyền tự định liệu.

4.2. Duy trì sự cân bằng hợp lý giữa tính chuyên môn của cơ quan hành chính và hiệu quả kiểm soát tư pháp của tòa án

Khi nghiên cứu về các cơ quan hành chính nhà nước, nhiều học giả cho rằng, hoạt động của cơ quan này chịu sự ảnh hưởng của rất nhiều yếu tố như chính trị, lợi ích nhóm hay sự sợ hãi công vụ [24]. Những tác động này đem đến lo ngại về việc học thuyết Chevron và sự ghi nhận quyền tùy nghi của cơ quan hành chính có thể đem lại sự đe dọa đối với nền dân chủ [25]. Trong bối cảnh đó, vai trò kiểm soát của tòa án được trông đợi sẽ cân bằng giữa việc tôn trọng tính tùy nghi trong hoạt động của cơ quan hành chính mà vẫn không xâm phạm tới quyền tự do, dân chủ của người dân. Việc học thuyết Chevron bị chấm dứt ở Hoa Kỳ đã đem đến gợi mở về việc cần phải có sự cân bằng hợp lý này ở bất cứ quốc gia nào trên thế giới.

Ở Việt Nam, việc bảo đảm hiệu lực, hiệu quả

của bộ máy hành chính nhà nước luôn được chú trọng [26]. Để đạt được mục tiêu này, việc phát huy tính chuyên môn của cơ quan hành chính là một yếu tố then chốt. Trong bối cảnh quản lý nhà nước ngày càng phức tạp, các cơ quan hành chính, với đội ngũ chuyên gia và kinh nghiệm thực tiễn, thường có khả năng tốt hơn trong việc đưa ra các quyết định chuyên môn, kỹ thuật, đặc biệt trong các lĩnh vực như quy hoạch đô thị, quản lý môi trường, phát triển hạ tầng, v.v. Thực tế cho thấy, nhiều quyết định hành chính đòi hỏi sự am hiểu sâu sắc về các vấn đề kinh tế, xã hội, kỹ thuật, và chỉ có cơ quan hành chính mới có đủ năng lực và nguồn lực để đưa ra các quyết định phù hợp và hiệu quả nhất.

Tuy nhiên, việc tôn trọng tính chuyên môn của cơ quan hành chính không có nghĩa là tuyệt đối hóa vai trò của cơ quan hành chính và xem nhẹ vai trò kiểm soát của tòa án. Trong một nhà nước pháp quyền, hiệu quả kiểm soát tư pháp là một yếu tố không thể thiếu để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định hành chính, ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và doanh nghiệp. Cơ chế kiểm soát tư pháp hiệu quả giúp bảo đảm rằng các cơ quan hành chính, dù có chuyên môn sâu đến đâu, cũng phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định của mình. Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, cơ chế kiểm soát tư pháp hiện hành vẫn còn những hạn chế nhất định, đặc biệt là trong việc kiểm soát quyền tùy nghi của cơ quan hành chính, dẫn đến tình trạng người dân chưa thực sự tin tưởng vào khả năng bảo vệ quyền lợi của mình thông qua con đường tố tụng hành chính [27].

Việc học thuyết Chevron bị chấm dứt ở Hoa Kỳ, với bài học về sự cân bằng giữa “tôn trọng chuyên môn” và “kiểm soát tư pháp”, mang đến một gợi mở giá trị cho Việt Nam trong việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính. Việt Nam cần xây dựng một cơ chế kiểm soát tư pháp vừa tôn trọng tính chuyên môn của cơ quan hành chính, tạo điều kiện cho bộ máy hành chính hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vừa bảo đảm tính độc lập, khách quan và hiệu

quả của hoạt động kiểm soát tư pháp, bảo vệ các giá trị pháp quyền và quyền con người, quyền công dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

4.3. Mở rộng phạm vi kiểm soát tư pháp đối với các quyết định hành chính

Ở Việt Nam, các quyết định hành chính luôn phải đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý [28]. Một cách logic, khi nói đến vai trò kiểm soát của tòa án đối với các cơ quan hành chính, mặc định được đưa ra rằng vai trò của tòa án sẽ được phát huy đầy đủ và tòa án sẽ được xem xét cả tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định hành chính khi xét xử các vụ án hành chính. Tuy nhiên, cũng giống như Hoa Kỳ và các quốc gia khác, pháp luật Việt Nam cũng đặt ra một số giới hạn trong phạm vi kiểm soát của tòa án.

Thẩm quyền xem xét các quyết định hành chính và hành vi hành chính của tòa án tại Việt Nam tại thời điểm hiện nay được quy định trong Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2014 (Luật TCTAND 2014) và Luật Tố tụng hành chính 2015. Theo khoản 7 Điều 2 Luật TCTAND 2014, “Trong quá trình xét xử vụ án, tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật”. Đây là quy định chung cho toàn bộ hệ thống tòa án, vì vậy khi xét xử vụ án hành chính, tòa cũng phải tuân thủ theo giới hạn mà Luật TCTAND 2014 đã đề ra. Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cụ thể quy định đó. Tại Điều 3 Luật Tố tụng Hành chính 2015, đối tượng khởi kiện được tòa án xem xét chỉ là các quyết định cá biệt hoặc hành vi hành chính cá biệt. Mặc dù điều 6 có mở rộng quyền cho tòa án được xem xét, xử lý các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trong vụ án hành chính tuy nhiên, Điều 114 lại thể hiện rằng, kết quả việc tòa án xem xét các văn bản quy phạm chỉ thể hiện bằng kiến nghị gửi tới các cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó. Trong trường hợp quá thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị của tòa án mà các cơ quan nhà nước không có văn bản trả lời, Tòa án cũng không thể đưa phán quyết

tuyên văn bản quy phạm pháp luật đó là bất hợp pháp mà chỉ có thể áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lí cao hơn để giải quyết vụ án. Có thể thấy, tòa án bị hạn chế trong việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính quy phạm. Tại Điều 193, Hội đồng xét xử vụ án hành chính chỉ có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Trong toàn bộ nội dung của Luật tổ tụng hành chính 2015, không có quy định nào thể hiện thẩm quyền xem xét tính hợp lí của các quyết định và hành vi hành chính.

Bảng mô tả: Thẩm quyền xem xét của tòa án đối với các quyết định hành chính theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính 2015

Loại quyết định	Tính hợp pháp	Tính hợp lí
<i>Quyết định quy phạm/chủ đạo</i>	Chỉ có quyền kiến nghị	Không có thẩm quyền xem xét
<i>Quyết định cá biệt</i>	Có thẩm quyền xem xét	Không có thẩm quyền xem xét

Với quy định hiện hành của Luật Tổ tụng hành chính 2015, người dân không có quyền trực tiếp khởi kiện yêu cầu xem xét tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính ban hành mà phải chờ cho đến khi các văn bản đó được áp dụng trên thực tiễn và xâm hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức thì họ mới được khởi kiện. Hạn chế này dẫn đến các hậu quả pháp lí sau đây:

Thứ nhất, sự chậm trễ trong việc phát hiện ra các văn bản quy phạm sai sót: theo quy định hiện hành, chỉ khi nào quy định pháp luật được áp dụng trên thực tiễn và xâm phạm đến quyền, lợi ích chính đáng thì người dân mới có quyền khởi kiện vụ việc ra tòa. Quy định này tạo nên độ trễ rất lớn kể từ khi một văn bản được ban hành đến khi có thể được xem xét bởi tòa án. Một văn bản quy phạm được ban hành thường sẽ có một khoảng thời gian “đệm” trước khi có hiệu lực trên thực tiễn (khoản 1 Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, sửa đổi 2020).

Nếu đối tượng khởi kiện được mở rộng tới tất cả các quyết định hành chính quy phạm, người dân có thể khởi kiện ngay khi văn bản được ban hành và yêu cầu tòa án áp dụng các biện pháp cần thiết để tránh việc văn bản quy phạm đó gây thiệt hại cho xã hội.

Thứ hai, tòa chỉ có quyền *kiến nghị* các cơ quan hành chính xem xét lại các quyết định quy phạm của mình hoặc *kiến nghị* các chủ thể có thẩm quyền trong việc sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các văn bản quy phạm nếu phát hiện văn bản đó bất hợp pháp. Như vậy, tòa án không có thẩm quyền trong việc tuyên bố các văn bản đó là bất hợp pháp hay tuyên hủy đối với các văn bản này. Đây là một sự hạn chế sâu sắc đối với vai trò kiểm soát của tòa án.

Bên cạnh đó, việc tòa án chỉ xem xét tính hợp pháp mà không xem xét tính hợp lí thể hiện một lỗ hổng lớn trong vai trò “*gác cửa công lí*” của tòa án. Qua việc phân tích học thuyết Chevron, có thể nhận thấy, việc đánh giá tính hợp lí trong các quyết định và hành vi của cơ quan hành chính là mấu chốt để ngăn chặn sự tùy tiện của cơ quan hành chính. Mặc dù các cơ quan hành chính được cho là hoạt động dựa trên kinh nghiệm và chuyên môn chuyên sâu của đội ngũ công chức hành chính trên các lĩnh vực, tuy nhiên, cũng giống như bất cứ hoạt động nào khác của con người, hoạt động quản lí vẫn tiềm ẩn các nguy cơ của sự thiếu khách quan, thậm chí là lạm quyền và lạm quyền. Những nguy cơ đó chỉ có thể được kiểm soát nếu tòa án được quyền đánh giá tính hợp lí của các quyết định và hành vi của cơ quan hành chính. Kể cả trong trường hợp hội đồng xét xử không có kiến thức chuyên môn sâu về lĩnh vực quản lí hành chính, hội đồng xét xử hoàn toàn có thể tham khảo ý kiến của các chuyên gia trong các lĩnh vực này để đảm bảo phán quyết được đưa ra một cách khách quan.

Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2024 (có hiệu lực từ 01/01/2025) vẫn tiếp tục kế thừa phạm vi xét xử hành chính của tòa án nhân dân như Luật năm 2014. Tuy nhiên, tại Điều 28, Luật TCTAND 2024 đã tách biệt quyền hạn xem xét, quyết định những vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ

chức, cá nhân thành một điều khoản riêng biệt⁷. Đây là một tín hiệu tích cực cho việc tòa án có thể kiểm soát quyền tự định liệu trong các quyết định hành chính để bảo đảm các quyết định này không xâm phạm đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

5. Kết luận

Việc nghiên cứu học thuyết Chevron, từ quá trình hình thành đến lúc bị chấm dứt tại Hoa Kỳ, đem lại những giá trị tích cực trong việc xây dựng cơ chế kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính. Những tranh luận xung quanh học thuyết này là gợi mở quan trọng cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về vấn đề này. Qua việc nghiên cứu cả về góc độ lý luận và thực tiễn ở Việt Nam những năm gần đây, có thể thấy, tính tự định liệu trong hoạt động hành chính đang dần được thừa nhận như một đặc trưng tất yếu của quản lý hành chính nhà nước hiện đại. Điều này thể hiện trong các Nghị quyết của Đảng và hiện thực hóa qua những thay đổi trong Luật Tổ chức tòa án nhân dân 2024. Tuy nhiên, để đảm bảo sự cân bằng giữa tính chủ động trong hoạt động hành chính và yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý theo hai hướng: (i) thừa nhận một cách chính thức và quy định rõ phạm vi quyền tự định liệu của cơ quan hành chính; (ii) mở rộng thẩm quyền của tòa án trong việc kiểm soát tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định hành chính. Những cải cách này sẽ góp phần quan trọng vào việc xây dựng một nền hành chính hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ của đề tài Luận án Tiến sĩ “Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước thông qua xét xử vụ án hành chính” của NCS. Nguyễn Thu Trang.

⁷ Trước đây, theo Luật TCTAND 2014, nhiệm vụ quyền hạn này được gắn với việc áp dụng các biện pháp xử lý vụ án hành chính tại Điều 5.

Tài liệu tham khảo

- [1] Aman, C. Alfred, *Administrative Law in the United States - Past, Present and Future*. Articles by Maurer Faculty, 1991, pp. 636.
- [2] EPA, Bản tóm tắt Đạo luật không khí sạch, https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-05/documents/050820_vietnamese_pdf_peg_vi.pdf, 2020 (accessed on March 2nd, 2025).
- [3] Master Class, *Clean Air Act Explained: A Brief History of the Clean Air Act*, <https://www.masterclass.com/articles/clean-air-act-explained>, 2021 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [4] EPA, *The Clean Air Act in a Nutshell: How It Works*, https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-05/documents/caa_nutshell.pdf, 2013 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [5] P. G. Rogers, *EPA Journal*, *EPA History: The Clean Air Act of 1970*, <https://www.epa.gov/archive/epa/aboutepa/epa-history-clean-air-act-1970.html>, 1990 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [6] *Federal Register*, 45, 1980, pp. 52676, <https://www.govinfo.gov/app/collection/fr/1980/08/07> (accessed on: March 2nd, 2025).
- [7] *Federal Register*, 46 (1981), trang 16280, <https://www.govinfo.gov/app/collection/fr/1981/03/12> (accessed on: March 2nd, 2025).
- [8] J. Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies do and Why They do it*, HarperCollins, U.S.A., 1989, pp. 55.
- [9] T. W. Merrill, L. J. Yale, *Judicial Deference to Executive Precedent*, 1992, 101.
- [10] *Gutierrez-Brizuela v. Lynch*, 834 F.3d 1142 (2016).
- [11] *F. C. v. Arlington*, 569 U.S. 290 (2013).
- [12] S. Breyer, *L. Rev. Admin. Judicial Review of Questions of Law and Policy*, 38 (1986).
- [13] *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 1, 6 (2024).
- [14] N. C. Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Khoa Luật ĐHQGHN, NXB. ĐHQGHN, Hà Nội 2007.
- [15] N. H. Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, (2010), <https://luatminhkhue.vn/mot-so-van-de-ve-tuy-nghi-hanh-chinh.aspx> (accessed on: March 2nd, 2025).

- [16] N. V. Quang, Quyền tự định liệu và kiểm soát tư pháp việc sử dụng quyền tự định liệu trong hoạt động hành chính nhà nước, Tạp chí Luật học số 2, 2014.
- [17] N. V. Quang, Các nguyên tắc cơ bản của quản lý hành chính nhà nước, trong Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, 2021.
- [18] T. A. Tuấn, Những nội dung mới về nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, Số 8/2009, https://tcnn.vn/news/detail/4963/Nhung_noi_dung_moi_ve_nghia_vu_va_quyen_cua_can_bo_cong_chuc_trong_hoat_dong_cong_vuall.html, 2009 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [19] T. Giang, Đại biểu Quốc hội tranh luận chuyện cán bộ sợ trách nhiệm, không dám làm, <https://dangcongsan.vn/phap-luat/dai-bieu-quoc-hoi-tranh-luan-chuyen-can-bo-so-trach-nhiem-khong-dam-lam-638927.html>, 2023 (accessed on: January 19th, 2025).
- [20] B. Yến, Nợ văn bản, chậm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật gây ra khoảng trống pháp luật, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-giam-sat.aspx?ItemID=78939>, 2023 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [21] Bộ Tư pháp, Trả lời câu hỏi của công dân - doanh nghiệp về: Văn bản quy định chi tiết' được hiểu như thế nào?, <https://baochinhphu.vn/van-ban-quy-dinh-chi-tiet-duoc-hieu-nhu-the-nao-102291104.htm>, 2021 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [22] Website Dự thảo online của Quốc hội, <https://duthaonline.quochoi.vn> (accessed on: March 2nd, 2025).
- [23] Bộ Tư pháp, Báo cáo Tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính số 09/BC-BTP (2016).
- [24] J. L. Mashaw, The Yale Law Journal, Federal Administration and Administrative Law in the Gilded Age, <https://www.yalelawjournal.org/article/federal-administration-and-administrative-law-in-the-gilded-age>, 2010 (accessed on: March 2nd, 2025).
- [25] T. W. Merrill, The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark, in: Administrative Law, P. L. Strauss (Ed.), Foundation Press, New York, 2006.
- [26] Nghị quyết 18-NQ/TW năm 2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả do Ban Chấp hành Trung ương ban hành.
- [27] Báo điện tử đài tiếng nói Việt Nam, Dân “tự xử” khi mất niềm tin vào hệ thống pháp luật, <https://vov.vn/phap-luat/dan-tu-xu-khi-mat-niem-tin-vao-he-thong-phap-luat-542035.vov> (accessed on: March 2nd, 2025).
- [28] N. P. Thành, Quyết định hành chính, trong Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, 2021.