

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

Xét xử sơ thẩm VAHC là một hoạt động trọng và có ý nghĩa trong tổ tụng hành chính. Xét xử sơ thẩm VAHC là hoạt động của cơ quan xét xử có thẩm quyền mà cụ thể là Tòa hành chính với mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước thông qua việc giải quyết tranh chấp giữa họ với chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Nội dung xét xử sơ thẩm VAHC được xét xử trên nhiều phương diện khác nhau và được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật. Trong phạm vi chương này, tác giả tập trung nghiên cứu, phân tích, đánh giá quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm VAHC.

1. Khái quát sự ra đời và phát triển của các quy định pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

1.1. Giai đoạn trước khi ban hành Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996.

Kể từ khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, nhà nước Việt Nam duy trì cơ chế giải quyết khiếu nại của công dân bằng thủ tục hành chính và bởi chính các cơ quan nhà nước thuộc Bộ máy hành chính. Sự phản kháng của người dân đối với các QĐHC, HVHC của các cơ quan công quyền là biểu hiện của việc sử dụng quyền khiếu nại – một trong nhiều quyền cơ bản của công dân được ghi nhận tại Hiến pháp năm 1992. Phương thức duy nhất mà người dân có thể sử dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình tránh khỏi sự xâm hại bởi các QĐHC, HVHC là khiếu nại tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành QĐHC hoặc đã thực hiện HVHC, để rồi nếu không thỏa mãn thì có thể tiếp tục khiếu nại đến cấp cao hơn. Mô hình cơ bản để giải quyết khiếu nại lúc này là các cơ quan hành chính bên cạnh hoạt động chủ yếu là quản lý hành chính nhà nước kiêm luôn cả hoạt động phán quyết tính đúng sai (hoạt động tài phán hành chính) của các QĐHC, HVHC bị khiếu nại. Tuy nhiên sự tồn tại lâu dài của cơ chế giải quyết khiếu nại bằng con đường hành chính với mô hình thẩm quyền giải quyết lại cũng thuộc về các cơ quan hành chính đã bộc lộ những khuyết tật lớn trước sự đổi thay của đất nước, trước chủ trương cải cách hành

chính và cải cách tư pháp mà Đảng cộng sản Việt Nam đã đề ra. Cụ thể như: việc giải quyết thiếu khách quan, không công khai, chưa dân chủ, không đảm bảo sự công bằng, và đặc biệt là người dân Việt Nam khó có thể bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi họ luôn ở thế bị động và nhỏ bé trước quyền lực khổng lồ của hệ thống các cơ quan thuộc bộ máy hành chính Việt Nam. Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền là cơ chế Bộ trưởng – quan tòa đã khiến cho công dân Việt Nam e dè và ngại ngùng mỗi khi muốn vùng lên phản kháng. Bởi vậy, việc đổi mới phương thức thực hiện quyền khiếu nại của công dân, việc đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính cũng như đổi mới mô hình giải quyết tranh chấp hành chính giữa Nhà nước và cá nhân tổ chức đã trở thành một nhu cầu tất yếu ở Việt Nam vào những năm 1990 -1995. Vì thế , tài phán hành chính cần phải ra đời để thay thế cơ chế Bộ trưởng – quan tòa trước đây, khắc phục lối giải quyết tranh chấp hành chính chính áp đặt đơn phương theo thể thức hành chính. Nhưng tài phán hành chính sẽ tồn tại theo mô hình nào và trình tự thủ tục ra sao lại là câu hỏi lớn mà Nhà nước Việt Nam cần giải quyết vào đầu những năm 90.

1.2. Giai đoạn từ khi ban hành Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 đến khi Luật tổ tụng hành chính 2010 được thông qua

Theo qui định tại Điều 127 Hiến pháp năm 1992 và Điều 1 Luật Tổ chức TAND : TAND tối cao, TAND địa phương, tòa án quân sự và các tòa án khác là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Như vậy, ở nước Việt Nam chỉ có Tòa án mới có thẩm quyền xét xử và xét xử là chức năng của Tòa án. Theo qui định tại Luật Tổ chức TAND, PLTTGQCVAHC thì Tòa chính là một trong các tòa chuyên trách thuộc hệ thống TAND, do đó, tòa hành chính cũng có chức năng xét xử như các tòa khác. Song hoạt động xét xử các khiếu kiện hành chính của Tòa hành chính có những nét đặc trưng so với việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước như: hoạt động xét xử hành chính phải tuân theo trình tự chặt chẽ; Phán quyết có hiệu lực của tòa hành chính có tính bắt buộc phải chấp hành đối với cả chủ thể quản lý hành chính và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Chỉ có Tòa án cấp trên mới có quyền xem xét lại bản án, quyết định có hiệu lực của tòa án cấp dưới theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm. Nhìn từ góc độ pháp lý, xét xử hành chính là hoạt động

phán quyết đối với các QĐHC, HVHC của các cơ quan công quyền bị khiếu kiện theo thủ tục tố tụng hành chính, được điều chỉnh bởi các qui phạm tố tụng hành chính. Vì thế, đối tượng của xét xử hành chính là các QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức có chức vụ từ vụ trưởng và tương đương trở xuống. Nhiệm vụ của tòa hành chính được quyết định bởi chức năng của Tòa hành chính là xét xử vụ án hành chính, giải quyết tranh chấp giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền phát sinh trong quản lý hành chính nhà nước. Khi xét xử tòa hành chính có quyền phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Sự ra đời của tòa hành chính với hoạt động xét xử hành chính có ý nghĩa quan trọng đối với nền hành chính điều hành, đó là: bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm quyền công dân và cơ quan, tổ chức nói riêng. Thông qua hoạt động xét xử của tòa hành chính góp phần giáo dục ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, cũng như mọi công dân góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

1.3. Giai đoạn từ khi Luật tố tụng hành chính 2010 được thông qua đến nay

Mặc dù Luật TTHC 2010 đến ngày 01/07/2011 mới có hiệu lực thi hành, nhưng với những quy định được sửa đổi tích cực và hợp lý đã mang lại nhiều đóng góp quan trọng cho quá trình hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính. Trên cơ sở phát huy, kế thừa những ưu điểm và sửa đổi, bổ sung những hạn chế của PLTTGQVAHC; Luật TTHC đã mở rộng thêm về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cho tòa án. Không chỉ hạn chế ở 22 loại khiếu kiện theo quy định cũ, thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC theo Luật TTHC đã được mở rộng đáng kể. Theo quy định mới này, các QĐHC, HVHC trong hầu hết các lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước đều là đối tượng của khiếu kiện hành chính. Điều này phù hợp với quan điểm : “ Mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các khiếu kiện hành chính ” trong Nghị quyết số 49 – NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị. Luật mới cũng đã quy định rõ ràng hơn về xét xử sơ thẩm VAHC như : thủ tục xét xử sơ thẩm VAHC, quyền hạn của hội đồng xét xử sơ thẩm... Chính vì vậy, giai đoạn này hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC cần phải chú ý, nâng cao hơn nữa để đến khi Luật TTHC có hiệu lực thì việc áp

dụng các quy định mới trong xét xử sơ thẩm VAHC sẽ đạt hiệu quả cao nhất. Thông qua hoạt động xét xử của tòa hành chính góp phần giáo dục ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, cũng như mọi công dân góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Sự tồn tại của tòa hành chính đã khẳng định chủ trương cải cách hành chính theo hướng tăng cường bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức theo xu hướng xây dựng nhà nước Việt nam pháp quyền.

2. Quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

2.1. Chuẩn bị mở phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

■ Kiểm tra hồ sơ vụ án

Hồ sơ vụ án là “*toàn bộ các giấy tờ, tài liệu, chứng cứ có liên quan đến vụ án được sắp xếp có trật tự, có hệ thống theo quy định của cơ quan chủ quản hoặc theo quy định của người quản lý hồ sơ*”.

Khâu nghiên cứu hồ sơ là khâu quan trọng, và không phải bất cứ khi nào khâu nghiên cứu hồ sơ vụ án trước đó cũng được thẩm phán, hội thẩm có thể nghiên cứu chính xác hết mọi vấn đề. Bởi thế, sau khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử, việc kiểm tra hồ sơ vụ án một lần nữa là cần thiết. Nếu khâu này được thực hiện tốt thì quá trình xét xử sơ thẩm VAHC sẽ thuận lợi hơn rất nhiều, đồng thời hạn chế được những sai sót không đáng có xảy ra.

Khâu nghiên cứu hồ sơ vụ án chủ yếu tập trung vào các nội dung sau :

- Xem xét lại QĐHC, HVHC bị khởi kiện có thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án hay không?

- Kiểm tra lại toàn diện tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ vụ án; xem xét lại tính hợp pháp của việc xác minh, thu thập chứng cứ; kiểm tra xem tài liệu, chứng cứ đã

thu thập đầy đủ chưa.

- Thẩm phán kiểm tra lại thủ tục tố tụng từ giai đoạn khởi kiện, khởi tố, thụ lý vụ án và ra quyết định xét xử...

Yêu cầu nội dung kiểm tra này là nhằm khắc phục những sai sót nếu có về thủ tục tố tụng trong các giai đoạn này. Sau khi hoàn thành kiểm tra, hồ sơ phải được sắp xếp khoa học, đầy đủ, thuận tiện khi sử dụng, giúp cho thẩm phán khai thác tối đa các tư liệu phục vụ cho việc xét xử, gồm có : hồ sơ của bên kiện, hồ

sơ của bên bị kiện, các tài liệu do tòa thu thập để chứng minh trong quá trình xét xử từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức... Những giấy tờ này cũng luôn phải được sắp xếp cẩn thận, có sự phân loại và không được lẫn lộn với nhau.

■ Kiểm tra điều kiện vật chất

Cụ thể, điều kiện vật chất được nói đến ở đây bao gồm : phòng xử án, các trang thiết bị phục vụ cho phiên tòa xét xử sơ thẩm, bảo vệ phiên tòa... Điều kiện vật chất tốt sẽ tạo điều kiện tốt cho hoạt động xét xử đạt hiệu quả cao hơn.

Theo quy định hiện hành, thư kí là người được giao nhiệm vụ này. Khâu này được thực hiện không chỉ bó hẹp trong phạm vi một phiên tòa mà cần được thực hiện thường xuyên. Đặc biệt, đối với các điều kiện vật chất trực tiếp phục vụ cho phiên tòa như máy phôtô, loa, âm li, micro, bàn, ghế... cho hội đồng xét xử, luật sư, đương sự cần phải được kiểm tra thường xuyên. Thực hiện tốt khâu này, phiên tòa mới có thể diễn ra theo đúng lịch trình. Quy định kiểm tra điều kiện vật chất phục vụ hoạt động xét xử là đòi hỏi khách quan đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ chính trị trong giai đoạn hiện nay; trợ giúp cho hiệu quả hoạt động xét xử của tòa và trợ giúp hội đồng xét xử thực hiện tốt nhiệm vụ của mình.

■ Kiểm tra thành phần tham gia phiên tòa

Việc kiểm tra thành phần tham gia phiên tòa là yêu cầu hết sức cấp thiết. Thư kí ngoài nhiệm vụ kiểm tra điều kiện vật chất, còn được giao nhiệm vụ kiểm tra thành phần tham gia phiên tòa. Trước khi khai mạc phiên tòa, thư kí kiểm tra xem những người được triệu tập đến phiên tòa có tham dự đầy đủ hay không? Người nào vắng, vắng có lí do chính đáng hay không có lí do chính đáng. Sau khi đã kiểm tra, thư kí báo cáo với HĐXX để HĐXX quyết định tiến hành phiên tòa, hoãn phiên tòa, đình chỉ phiên tòa.

Thành phần tham gia phiên tòa đóng vai trò quan trọng trong hoạt động xét xử, do vậy pháp luật có những quy định cụ thể đối với từng thành phần như sau :

Theo quy định tại khoản 2,3,4 và 6 tại Điều 43 PLTTGQCVAHC thì đương sự, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự nếu vắng mặt lần thứ nhất có lí do chính đáng thì phải hoãn phiên tòa; nếu được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vẫn vắng mặt thì Tòa án sẽ quyết định như sau :

+ Đối với người khởi kiện : Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

+ Đối với người bị kiện : Tòa án vẫn tiến hành xét xử vắng mặt họ.

+ Đối với người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan : Tòa án vẫn tiến hành xét xử vắng mặt họ. Trừ trường hợp đối với người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập. Trường hợp này, tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nếu như người khởi kiện và người bị kiện đều đồng ý.

+ Đối với người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự : Tòa án tiến hành xét xử vụ án. Trong trường hợp này, đương sự tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Nhận thấy, theo quy định trên thì đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự nếu vắng mặt lần thứ nhất thì Tòa án phải hoãn phiên tòa. Điều này dẫn đến tình trạng Tòa án khó khăn trong việc xác định được ngay lúc đó là việc vắng mặt của họ lúc đó là có lí do chính đáng hay không để ra quyết định vẫn tiến hành xét xử vụ án hay hoãn phiên tòa. Mặt khác, nếu trong VAHC có nhiều đương sự, nếu như đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự luân phiên nhau vắng mặt dẫn đến vụ án bị hoãn nhiều lần, kéo dài thời gian giải quyết vụ án, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự.

Xuất phát từ những bất cập trên đây, các nhà làm luật đã sửa đổi quy định

này trong Luật TTHC. Theo quy định của Luật này, việc vắng mặt của đương sự, người đại diện đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự được tính căn cứ theo giấy triệu tập của Tòa án. Theo đó, tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ nhất, đương sự hoặc người đại diện của họ, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự phải có mặt. Nếu trường hợp có người vắng mặt thì HĐXX hoãn phiên tòa, trừ trường hợp người đó có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Tòa án thông báo cho đương sự, người đại diện đương sự, người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự biết việc hoãn phiên tòa.

Trong trường hợp Tòa án triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai, đương sự hoặc người đại diện của họ, người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự phải có mặt tại phiên tòa. Nếu như sự vắng mặt đó không vì sự kiện bất khả kháng thì Tòa án quyết định như sau :

+ Đối với người khởi kiện, người đại diện theo pháp luật mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì bị coi là từ bỏ việc khởi kiện và Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện của người đó, trừ trường hợp người đó có đơn đề nghị xét xử vắng mặt.

+ Đối với người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan không có yêu cầu độc lập mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì Tòa án tiến hành xét xử vắng mặt họ.

+ Đối với người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì bị coi là từ bỏ yêu cầu độc lập của mình và Tòa án ra quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án đối với yêu cầu độc lập của người đó, trừ trường hợp người đó có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Người có quyền, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập có quyền khởi kiện lại đối với yêu cầu độc lập đó, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn.

+ Đối với người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự thì Tòa án vẫn tiến hành xét xử vắng mặt họ.

Có thể nói, việc kiểm tra thành phần tham gia tố tụng là khâu quan trọng nhằm

mục đích làm cho phiên tòa sơ thẩm hoạt động hiệu quả hơn, đạt kết quả cao hơn, khắc phục những sai sót mà khâu nghiên cứu hồ sơ đã bỏ sót. Hoạt động này giúp cho HĐXX nắm được ai là người có mặt, vắng mặt của người được triệu tập để ra quyết định trước khi khai mạc phiên tòa.

2.2. Phiên tòa sơ thẩm hành chính

■ Điều kiện để mở phiên tòa

Phiên tòa xét xử sơ thẩm VAHC là phiên tòa xét xử sơ thẩm tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Vì tính chất quan trọng của phiên tòa nên pháp luật quy định rất cụ thể và chặt chẽ các điều kiện để mở phiên tòa. Nếu những điều kiện này được chuẩn bị chu đáo thì phiên tòa sơ thẩm mới có thể diễn ra được :

- Lên lịch phiên tòa :

Pháp luật hiện hành quy định : “ Trong thời hạn hai mươi ngày, kể từ ngày có quyết định đưa vụ án ra xét xử, Tòa án phải mở phiên tòa; trong trường hợp có lý do chính đáng thì thời hạn đó cũng không được quá ba mươi ngày ”.

Để thực hiện đúng các quy định của pháp luật tổ tụng hành chính, việc lên lịch phiên tòa là thiết yếu. Đó là khoảng thời gian xác định để mở phiên tòa, đồng thời để tòa án chuẩn bị các công việc cần thiết tốt nhất phục vụ cho phiên tòa. Với quy định về việc lên lịch phiên tòa trong thời hạn này cũng giúp cho tâm lí chờ đợi của người khởi kiện được giảm bớt. Thời hạn này không nên kéo dài vì tâm lí chung của người khởi kiện là mong muốn tòa án giải quyết tranh chấp công bằng và nhanh chóng. Vì con đường khiếu nại hành chính thực sự là mối trở ngại về thời gian giải quyết tranh chấp đối với họ.

- Lập danh sách những người được triệu tập tham gia phiên tòa :

Quy định lập danh sách những người được triệu tập tham gia phiên tòa là nhằm mục đích rà soát, không bỏ sót bất cứ thành phần nào. Đồng thời thông qua danh sách này, thư kí sẽ dễ dàng hơn trong việc gửi giấy triệu tập, giấy mời cho những người đó. Giấy triệu tập, giấy mời phải được ghi rõ họ, tên, địa chỉ, ngày giờ mà những người này phải có mặt theo lịch. Sau đó, thư kí phải lập biên bản về việc giao giấy triệu tập và giấy mời để họ kí vào biên bản. Sở dĩ, pháp luật quy định chặt chẽ về quy trình này là để các thành phần tham gia phiên tòa được công bằng; thể hiện tính nghiêm minh trong việc thực hiện của pháp luật tổ tụng hành chính.

- Kiểm tra thành phần HĐXX :

HĐXX gồm có một thẩm phán và hai hội thẩm, họ là những người có vai trò quyết định đến hoạt động xét xử và ra phán quyết về việc giải quyết tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Chính vì thế, việc kiểm tra thành phần HĐXX sẽ giúp cho hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả, đạt chất lượng. Qua đó, pháp luật hiện hành quy định hội đồng xét xử không được thuộc vào những trường hợp được quy định tại về việc từ chối tiến hành hoặc thay đổi người tiến hành tổ tụng. Bởi vì nếu như các thành phần của HĐXX nằm trong các trường hợp này thì việc xét xử khó có thể minh bạch, khách quan được. Pháp luật quy định về khâu kiểm tra thành phần hội đồng xét xử là đã thể hiện nguyên tắc “ nhà nước của dân, do dân và vì dân ”. Khi người dân đặt việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ lên những người thực thi công lí thì trọng trách mà họ gánh vác sẽ rất lớn. Do đó, để quyền và lợi ích hợp pháp của người dân được bảo vệ công bằng, ngang hàng

khi tranh chấp với cơ quan công quyền thì việc kiểm tra thành phần HĐXX phải được thực hiện đúng, lựa chọn kĩ càng; có như thế mới tạo dựng được niềm tin vững vàng đối với người dân.

- Sắp xếp hồ sơ, tài liệu :

Hồ sơ, tài liệu nếu được sắp xếp cẩn thận, khoa học thì sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho hội đồng xét xử trong việc khai thác và sử dụng. Việc sắp xếp hồ sơ, tài liệu thường được tiến hành trên nguyên tắc phân loại thành từng tập riêng: Tài liệu tập hợp từ phía người khởi kiện; Tài liệu thu thập từ phía người bị kiện; Tài liệu thu thập được từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức để chứng minh trong vụ án hành chính; Tài liệu về thủ tục tiến hành tố tụng. Sau khi đã phân loại xong, những hồ sơ và tài liệu này sẽ được đánh số thứ tự. Việc đánh số thứ tự cũng phải được thực hiện theo nguyên tắc nhất định là tài liệu nào thu thập trước thì đánh số thứ tự nhỏ hơn, tài liệu nào thu thập sau thì đánh số thứ tự lớn hơn.

Nhận thấy, với những quy định trên đây về điều kiện để mở phiên tòa là rất đầy đủ. Bao gồm điều kiện về thời gian, điều kiện về danh sách những người được triệu tập tham gia, điều kiện về việc kiểm tra thành phần HĐXX và điều kiện về sắp xếp hồ sơ, tài liệu. Tất cả những điều kiện này đều phải được tuân thủ nghiêm ngặt theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

■ Thủ tục bắt đầu phiên tòa

Thủ tục bắt đầu phiên tòa là giai đoạn mở đầu của một phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Giai đoạn này thể hiện quyền uy của Nhà nước, thể hiện tính trang trọng, uy nghiêm của phiên tòa; bắt buộc mọi người phải tôn trọng và nghiêm túc thực hiện. Các bước trong thủ tục bắt đầu phiên tòa cần phải được thực hiện hết, thẩm phán của phiên tòa không được bỏ sót bất kì thủ tục nào. Với tính chất bắt buộc thực hiện như vậy, nên toàn bộ thủ tục bắt đầu phiên tòa được quy định cụ thể vào trong một điều luật – Điều 44 PLTTGQCVAHC, thông qua đó để thẩm phán phiên tòa nắm vững được các bước này để lần lượt tiến hành thực hiện tại phiên tòa. Nhìn chung, quy định này đã nêu ra hết cả thủ tục cần thiết để bắt đầu một phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, và trong thực tế việc áp dụng điều luật này cũng rất thuận lợi. Tuy nhiên, ở Luật TTHC thì những quy định này được xây dựng trên hình thức không phải trong cùng một điều luật mà

lại được xây dựng thành các điều luật riêng (cụ thể từ Điều 142 đến 147 Luật TTHC). Thực ra các bước trong thủ tục bắt đầu phiên tòa vẫn được giữ nguyên, song với hình thức mới như trong Luật TTHC thì sẽ mang lại cho người đọc cảm giác rõ ràng, cụ thể hơn vì mỗi điều luật là quy định về một bước trong thủ tục bắt đầu phiên tòa.

■ Thủ tục xét hỏi tại phiên tòa :

Thủ tục xét hỏi tại phiên tòa là một khâu trọng tâm của hoạt động xét xử VAHC nói chung và hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng. Thông qua khâu xét hỏi, tòa án sẽ căn cứ để xác định sự thật vụ án. Trong quá trình xét hỏi, HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính phải tiến hành trên cơ sở khách quan. Pháp luật hiện hành quy định việc xét hỏi tại phiên tòa phải tuân theo thứ tự chặt chẽ tại Điều 46 PLTTGQCVAHC.

Thủ tục xét hỏi ở phiên tòa là thủ tục trọng tâm nên việc xét hỏi luôn luôn phải tuân theo nguyên tắc dân chủ, khách quan, minh bạch. Khi xét hỏi, HĐXX không được đưa ra những câu hỏi mang ý chí chủ quan của mình để áp đặt. Đặc biệt với đặc thù của vụ án hành chính là tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước hay nói cách khác là tranh chấp giữa người dân và cơ quan công quyền, nên nguyên tắc đối với việc xét hỏi là quy định rất có ý nghĩa trong việc ra phán quyết công minh, thuyết phục và đảm bảo được uy tín của cơ quan xét xử trong hoạt động bảo vệ công lý của mình.

Cũng như quy định về thủ tục bắt đầu phiên tòa, các quy định về thủ tục xét hỏi theo PLTTGQCVAHC – văn bản pháp luật hiện hành điều chỉnh về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì chúng cũng chỉ được quy định trong cùng một điều luật. Nên trong Luật TTHC, các nhà làm luật đã sửa đổi hình thức cũ này sang hình thức mới thành quy định trong các điều luật cụ thể từ Điều 148 đến Điều 152 nhằm mang đến sự rõ ràng, rành mạch hơn khi tìm hiểu để dễ dàng áp dụng.

■ Thủ tục tranh luận :

Tranh luận tại phiên tòa là giai đoạn nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của các đương sự được thực hiện. Nội dung tranh luận là việc trình bày

ý kiến bản thân, là việc đánh giá chứng cứ và đề xuất hướng dẫn giải quyết vụ án. Thời gian tranh luận không bị hạn chế, nhưng trong khi tranh luận, HĐXX có quyền bác những ý kiến không liên quan đến vụ án. Quá trình tranh luận cần phải tập trung xoay quanh nội dung vụ án. Ở phần này, HĐXX sẽ không tham gia mà chỉ lắng nghe ý kiến đối đáp của các bên. Thông quá đó, HĐXX mới đánh giá được toàn diện vụ án, củng cố thêm về những nhận định của mình, đồng thời vận dụng pháp luật vào đường lối xét xử đối với VAHC cụ thể. Sau khi các đương sự tranh luận xong, chủ tọa phiên tòa yêu cầu viện kiểm sát phát biểu ý kiến của mình về hướng giải quyết vụ án. Sau đó, chủ tọa phiên tòa sẽ tuyên bố vào nghị án.

Tương tự các thủ tục trên, Luật TTHC cũng đã sửa đổi quy định này tại Điều 47 PLTTGQCVAHC thành các điều luật riêng khác nhau, gồm Điều 158, 159 và 160. Mỗi điều luật đều nêu lên những quy định rất cụ thể về thủ tục tranh luận. Điểm thay đổi này sẽ giúp cho các đương sự sau này khi Luật có hiệu lực sẽ dễ dàng tiếp cận hơn, nắm bắt nhanh hơn các quy định này để khi tham gia phiên tòa thì họ biết nên làm thế nào, tập trung vào những nội dung gì...Điều này sẽ giúp cho các đương sự cảm thấy thoải mái, tự tin hơn khi thực hiện việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Trong quy định này, ngoài sự thay đổi về mặt hình thức, về mặt nội dung Luật TTHC cũng đã sửa đổi về quyền hạn của viện kiểm sát trong xét xử sơ thẩm VAHC. Hiện nay, quy định về việc kiểm sát viên tham gia phiên tòa và phát biểu quan điểm của viện kiểm sát nhân dân về việc giải quyết VAHC đang gây ra nhiều tranh cãi. Một số ý kiến đồng tình với quy định này, cho rằng như vậy là hợp lý. Nhiều ý kiến khác cho rằng, kiểm sát viên không nên phát biểu ý kiến về quan điểm giải quyết vụ án. Xét trên khía cạnh nào đó, quy định này phần nào ảnh hưởng đến tính độc lập trong quá trình xét xử của thẩm phán. Vì thế, để hạn chế tình trạng nói trên, trong Luật TTHC đã sửa đổi điều luật này tại khoản 1 Điều 160: “ Sau khi những người tham gia tố tụng phát biểu tranh luận và đối đáp xong, kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án của Thẩm phán, Hội đồng xét xử; việc chấp hành pháp luật của người tham gia tố tụng hành chính, kể từ khi thụ lý vụ án cho đến trước thời điểm Hội đồng xét xử nghị án ”.

Theo tôi, việc sửa đổi này hợp lý hơn; quy định như vậy sẽ phù hợp với vai trò kiểm sát hoạt động tư pháp, bảo đảm tính độc lập của thẩm phán trong hoạt động xét xử cũng như tính khách quan của phiên tòa.

■ Thủ tục nghị án, tuyên án :

- Thủ tục nghị án :

Thủ tục nghị án là giai đoạn thảo luận các vấn đề mà chủ tọa phiên tòa nêu ra như : những yêu cầu, những căn cứ của người khởi kiện đưa ra để chứng minh tính trái pháp luật của QĐHC, HVHC bị khởi kiện; xác định cơ sở pháp lý đối với

QĐHC, HVHC bị khởi kiện; vấn đề án phí; quyền kháng cáo của đương sự...

Thứ tự thảo luận được thực hiện theo trình tự hội thẩm nhân dân phát biểu trước, thẩm phán phát biểu sau. Trong quá trình thảo luận, nếu như không đồng tình, thống nhất thì thẩm phán lập biên bản để đưa vào hồ sơ vụ án. Khi nghị án, HĐXX phải căn cứ vào chứng cứ, tài liệu đã được xem xét tại phiên tòa để ra bản án, quyết định theo quy định pháp luật. Sau khi thảo luận xong, thẩm phán chủ tọa phiên tòa được HĐXX giao nhiệm vụ chỉnh lý lại dự thảo bản án sao cho đầy đủ nội dung, tình tiết đã được chứng minh, chứng cứ và văn bản pháp luật được sử dụng làm căn cứ xét xử. Khi đã chỉnh lý xong, HĐXX sẽ thông qua và có thể góp ý thêm để bản án đạt chất lượng tốt nhất.

- Tuyên án :

Việc tuyên án phải mang tính trang trọng, thực hiện theo đúng nghi thức. Theo đó, sau khi đã chuẩn bị xong bản án, HĐXX trở lại phòng xử án và chủ tọa phiên tòa sẽ tuyên án. Khi tuyên án, mọi người phải đứng dậy. Bởi vì bản án là văn bản pháp lý của tòa án, là kết quả của quá trình tố tụng, là kết quả của việc giải quyết tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Nên pháp luật đưa ra quy định trên để thể hiện tính uy nghiêm của bản án, thể hiện quyền lực của bản án đối với các đương sự.

■ Thủ tục đối với phiên tòa sơ thẩm không cần sự có mặt của người tham gia tố tụng :

Phiên tòa sơ thẩm không cần sự có mặt của người tham gia tố tụng là trường hợp đối với VAHC mà nội dung vụ án đã rõ ràng, có đủ chứng cứ được

các bên thừa nhận và không có yêu cầu tham gia phiên tòa. Chính vì vậy, trình tự tiến hành phiên tòa này cũng đơn giản đi rất nhiều, gồm có : Khai mạc phiên tòa, tóm tắt nội dung sự việc, HĐXX xem xét các tài liệu có trong hồ sơ vụ án, đại diện viện kiểm sát trình bày ý kiến của mình về việc giải quyết vụ án, HĐXX nghị án. Có thể thấy rằng, đây là phiên tòa sơ thẩm đặc biệt vì tuy không có sự có mặt của các thành phần tham gia tố tụng mà không ảnh hưởng quá trình xét xử. Chính vì vậy quá trình xét xử của phiên tòa này theo đó mà rất ngắn gọn.

■ Thủ tục sau phiên tòa :

Thủ tục sau phiên tòa gồm việc ghi biên bản phiên tòa, thực hiện sự phân công công việc của thẩm phán và cấp trích lục bản án hoặc quyết định về vụ án.

- Ghi biên bản phiên tòa :

Thư kí là người được giao nhiệm vụ ghi biên bản phiên tòa. Trong biên bản phiên tòa, cần ghi rõ và chính xác theo quy định pháp luật : ngày, tháng, năm, địa điểm của phiên tòa; tên thành viên của HĐXX; họ tên luật sư, người làm chứng, người giám định, người phiên dịch, thư kí phiên tòa; ghi rõ người khởi kiện là ai, bên bị kiện là ai; ghi rõ QĐHC, HVHC bị khởi kiện; ghi rõ lại toàn bộ diễn biến của phiên tòa.

- Cấp trích lục bản án hoặc quyết định về vụ án :

Tòa án phải cấp cho đương sự bản sao bản án hoặc quyết định theo yêu cầu của họ, sau đó gửi đến cho viện kiểm sát cùng cấp. Khi cấp thư kí phải đóng dấu. Đối với trường hợp đương sự vắng mặt tại phiên tòa thì thư kí gửi bản sao cho họ, hoặc niêm yết bản án, quyết định tại trụ sở ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi đương sự cư trú hoặc làm việc. Giai đoạn này, trách nhiệm thuộc về thẩm phán và thư kí với khá nhiều công việc, và không được bỏ qua bất cứ công việc nào. Giai đoạn này vừa có ý nghĩa kết thúc cho phiên tòa xét xử sơ thẩm, vừa có ý nghĩa tiền đề, chuẩn bị cho giai đoạn xét xử phúc thẩm nếu có.

2.3. Quyền hạn của Hội đồng xét xử

Như chúng ta đã biết, PLTTGQCVAHC không có quy định cụ thể tại điều luật nào về vấn đề này. Thực tế, thông qua quy định về thẩm quyền của tòa án khi xét xử sơ thẩm mà HĐXX thực hiện quyền hạn của mình. Trong quá trình xét xử VAHC, tùy thuộc vào từng vụ án mà HĐXX đưa ra một trong những quyết định sau :

- Bác yêu cầu của người khởi kiện nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật;

- Đồng ý hay không đồng ý thay đổi người tiến hành tố tụng;

- Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC, HVHC trái pháp luật; buộc cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định pháp luật;

- Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện tuyên bố một phần hoặc toàn bộ HVHC trái pháp luật; buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt HVHC trái pháp luật.

- Buộc cơ quan nhà nước bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm hại bởi QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra;

- Chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện tuyên hủy quyết định quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; buộc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện trách nhiệm công vụ theo quy định pháp luật; buộc bồi thường thiệt hại và khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân do quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật gây ra;

- Đồng ý cho hoãn phiên tòa khi xét xử nếu vắng mặt đại diện viện kiểm sát, hay người tiến hành tố tụng nào đó...

Đây là những quyền hạn quan trọng nhất của tòa án khi xét xử VAHC. Vì mục đích chủ yếu của xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước; góp phần đảm bảo pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước.

Nếu việc khởi kiện không có căn cứ và QĐHC, HVHC bị khởi kiện là hợp pháp thì HĐXX sẽ bác đơn khởi kiện và giữ nguyên QĐHC, HVHC đó.

Nếu những QĐHC, HVHC đó là trái pháp luật thì HĐXX sẽ ra phán quyết nó đúng hay sai? HĐXX sẽ tuyên hủy toàn bộ hoặc một phần QĐHC, HVHC đó dựa trên mức độ vi phạm mà nó gây ra.

Còn đối với việc bồi thường thiệt hại thì được thực hiện dựa trên nguyên tắc như đối với nguyên tắc bồi thường thiệt hại trong vụ án dân sự.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy ngay cả khi đã vận dụng toàn bộ các quan điểm nói trên của Tòa án nhân dân tối cao thì HĐXX sơ thẩm cũng không thể bảo vệ triệt để quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước bị QĐHC, HVHC xâm hại trái pháp luật. Và điều đó cũng dẫn đến việc không phát huy hết vai trò tích cực của HĐXX sơ thẩm trong việc bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước.

Khi bàn về quyền hạn của tòa án, Tiến sĩ Nguyễn Thanh Bình đã nhận xét:

“ Thực tế hiện nay, pháp luật chưa quy định một cách cụ thể về quyền hạn của Tòa án khi xem xét, đánh giá tính có căn cứ và hợp pháp QĐHC, HVHC hay quyết định kỷ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức bị khiếu kiện cũng như cách tuyên một bản án như thế nào vừa thống nhất vừa chặt chẽ. Do vậy, trong thực tiễn cũng như trong nhận thức khi xét xử các vụ án hành chính còn có những quan điểm và cách thể hiện khác nhau dẫn đến tình trạng một số vụ án bị hủy và cải sửa do sai lầm khi đánh giá tính có căn cứ và hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức bị khiếu kiện do vượt quá thẩm quyền của tòa án khi giải quyết vụ án hành chính gây thiệt hại thêm cho người khởi kiện”.

Bởi vậy, cần phải có những quy định cụ thể về vấn đề này làm cơ sở pháp lý cần thiết để HĐXX có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ xét xử của mình, và cũng để hạn chế sự tùy tiện của HĐXX trong xét xử hành chính. Nhằm bắt được yêu cầu này, Luật TTHC đã đưa thêm vào quy định riêng về quyền hạn của HĐXX sơ thẩm tại Điều 163.

Với quy định như vậy, khi Luật có hiệu lực sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho cơ quan xét xử trong việc xác định và thực hiện đúng quyền hạn của mình. Nhìn chung, những quyền hạn đã nêu trên vẫn được giữ nguyên. Theo đó, đối với mỗi loại khiếu kiện hành chính, HĐXX có quyền bác yêu cầu khởi kiện nếu không có căn cứ pháp luật; chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên bố một số hoặc toàn bộ đối tượng khiếu kiện là trái pháp luật; tuyên hủy các QĐHC, HVHC trái pháp luật; buộc cơ quan nhà nước bồi thường thiệt hại đã gây ra. Ngoài ra, điều luật bổ sung thêm quyền hạn mới là : *“ Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong*

cơ quan nhà nước ”. Quyền hạn mới này được quy định nhằm giúp cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước nâng cao trách nhiệm thực hiện công việc quản lý của mình, và nâng cao trách nhiệm thi hành nội dung bản án đúng quy định và đúng thời hạn, đảm bảo công bằng cho người khởi kiện.

Việc quy định cụ thể thẩm quyền của HĐXX như trên sẽ bảo đảm cho bản án, quyết định của Tòa án được cụ thể, rõ ràng, tạo điều kiện cho việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án về VAHC được thuận lợi, có hiệu quả. Đồng thời giúp cho việc xác định trách nhiệm đối với người không chấp hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để Tòa án được dễ dàng hơn.

3. Đánh giá quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.1. Thực trạng quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thông qua các báo cáo tổng kết công tác và phương hướng nhiệm vụ công tác từng năm của ngành TAND nước ta nói chung và của một số tỉnh thành trong các năm qua nói riêng, nhìn chung việc xét xử sơ thẩm VAHC có số lượng còn chưa nhiều và chất lượng giải quyết bước đầu đã có được những kết quả đáng khích lệ nhưng vẫn cần phải tiếp tục hoàn thiện hơn nữa. Bằng chứng là năm 1997 khi PLTTGQCVVHC mới ban hành và đi vào cuộc sống thì mới chỉ có 117 VAHC được thụ lý, cho đến những năm gần đây các VAHC cũng chỉ dừng lại ở con số trên một nghìn, chứ không được nhiều và phổ biến như các vụ án hình sự, dân sự hay kinh tế...:

Số lượng các vụ án hành chính được xét xử tại tòa án nhân dân từ năm 1998 đến năm 2010

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ việc được xét xử
1998	282	227
1999	408	319
2000	539	419
2001	803	564
2002	1.308	770

2003	1.458	1.247
2004	1.746	1.524
2005	1.361	1.201
2006	1.232	1.081
2007	1.686	1.546
2008	1.399	1.234
2009	1.557	1.229
2010	1.602	889

Do trên thực tế, pháp luật tố tụng hành chính ra đời rất muộn so với các lĩnh vực khác, nên giải quyết các VAHC còn mang tính chất mới mẻ; nhiều người dân có tâm lý e dè, ngại tranh chấp với các cơ quan chức quyền và những người có chức quyền... dẫn đến việc cò xát, có thêm kinh nghiệm cho các Tòa án cũng chưa nhiều. So với án hình sự và dân sự, số lượng án hành chính các tòa thụ lý không nhiều, do các nguyên nhân chủ quan và khách quan nên việc giải quyết gặp nhiều khó khăn. Tỷ lệ án bị hủy và sửa còn cao cho thấy chất lượng xét xử VAHC còn chưa cao, thể hiện trình độ cũng như tinh thần trách nhiệm của thẩm phán thụ lý vụ án. Thực tế này đòi hỏi trong thời gian tới, cùng với sự hoàn thiện của các văn bản pháp luật, đội ngũ thẩm phán cần được trau dồi kiến thức cũng như bồi dưỡng, nâng cao nghiệp vụ để chất lượng xét xử được tốt hơn, đảm bảo quyền và nghĩa vụ cho các bên tham gia tố tụng cũng như uy tín của các cơ quan bảo vệ luật pháp.

Hiện nay, xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng là một kênh giải quyết tranh chấp hành chính. Vấn đề được đặt ra ở đây là tại sao số lượng khiếu nại rất nhiều mà lại ít người khởi kiện ra Tòa hành chính? Tại sao không ít các thẩm phán rất ngại xử án hành chính? Cơ sở khoa học của việc tồn tại Tòa án hành chính là thế nào? Đây cũng là một trong những yêu cầu mà Việt Nam phải đáp ứng khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Là một kênh quan trọng trong giải quyết tranh chấp hành chính, nên hiệu quả hoạt động của Tòa hành chính có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính. Tuy nhiên, từ khi thành lập đến nay, mặc dù tranh chấp hành chính gia tăng qua các năm với số lượng lớn nhưng số lượng vụ

án mà Tòa án hành chính thụ lý lại quá “khiêm tốn”. Sở dĩ tồn tại thực trạng này là bởi lẽ : Đối với người khiếu nại, nếu theo đuổi vụ kiện hành chính tại Tòa hành chính (là một loại cơ quan tư pháp) thì trình tự xét xử sẽ rất phức tạp và kéo dài, tốn nhiều công sức và thời gian. Và, đối với Thẩm phán thì mô hình tổ chức Tòa án gắn với đơn vị hành chính lãnh thổ, nhưng trong trường hợp khiếu nại thì Chủ tịch UBND (với tư cách là người bị khiếu nại) song trong mối quan hệ với Thẩm phán thì đó là quan hệ giữa người lãnh đạo cấp ủy cấp trên (Chủ tịch UBND là thành viên cấp ủy) đối với đảng viên của đơn vị trực thuộc. Vì vậy, mặc dù Tòa án độc lập xét xử nhưng quan hệ “ràng buộc” trên cũng có ảnh hưởng nhất định đến tâm lý của không ít các thẩm phán.

3.2. Một số vụ án hành chính điển hình sai phạm trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Sau đây, tác giả xin được đưa ra một số vụ xét xử sơ thẩm VAHC để có nhận định khái quát nhất về vấn đề này :

■ Vụ án thứ nhất :

Tháng 9-2004, chủ tịch UBND tỉnh Đồng Nai ra Quyết định số 4158, nội dung thu hồi hơn 35.000 m² đất tại xã Bắc Sơn (Trảng Bom), trong đó có gần 6.000 m² đất của ông Tiết Chí Hòa để cho một công ty thuê đất xây chợ. Ông Hòa không được thông báo gì về dự án cũng như phương án thu hồi, đền bù. Cuối năm 2004, khi được mời đến huyện nhận tiền đền bù, ông Hòa mới biết sự việc.

Không đồng ý, ông Hòa khiếu nại lên UBND tỉnh Đồng Nai. Trong khi UBND tỉnh chưa giải quyết thì UBND huyện Trảng Bom đã ra hàng loạt quyết định xử phạt hành chính và cưỡng chế thu hồi đất của ông. Đến đầu năm 2008, chủ tịch UBND tỉnh Đồng Nai đã ra quyết định bác khiếu nại của ông nên ông khởi kiện yêu cầu tòa xem xét tính hợp pháp của Quyết định thu hồi đất số 4158 nói trên.

Xử sơ thẩm, TAND tỉnh Đồng Nai nhận xét Quyết định thu hồi đất số 4158 của chủ tịch UBND tỉnh Đồng Nai sai về thẩm quyền và trình tự, thủ tục ban hành. Cụ thể, chủ tịch UBND tỉnh Đồng Nai ra quyết định thu hồi đất nhưng không thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, phương án bồi

thường, giải phóng mặt bằng... là vi phạm Điều 39 Luật Đất đai. Mặt khác, việc thu hồi đất của ông Hòa thuộc thẩm quyền của UBND chứ không phải chủ tịch, thẩm quyền thu hồi cũng thuộc về cấp huyện chứ không phải cấp tỉnh (Điều 44 Luật Đất đai). Tuy nhiên theo tòa, vì ngày 11-9-2008 UBND tỉnh đã ra quyết định khác thay thế nên Quyết định 4158 (đối tượng khởi kiện) không còn giá trị pháp lý. Từ đó, tòa đã bác yêu cầu khởi kiện của ông Hòa. Ông Hòa không đồng ý với bản án sơ thẩm nên đã tiếp tục kháng cáo lên Tòa phúc thẩm.

Tại phiên phúc thẩm vừa qua, Tòa phúc thẩm TAND tối cao tại TP.HCM cho rằng theo quy định, trong quá trình tòa thụ lý vụ án, người bị kiện có quyền ra quyết định sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị kiện. Nếu nguyên đơn đồng ý với quyết định sửa đổi hoặc hủy bỏ đó thì vụ án sẽ được đình chỉ nhưng nếu nguyên đơn không đồng ý thì vẫn có quyền kiện tiếp. Do đó, việc TAND tỉnh Đồng Nai dựa vào lý do đối tượng khởi kiện không còn để bác yêu cầu của nguyên đơn là vi phạm tố tụng nghiêm trọng. Nên bản án sơ thẩm đã bị tuyên hủy.

VAHC này là một trong những ví dụ điển hình cho tình trạng xét xử sai của Tòa án cấp sơ thẩm. Trong vụ án này, Tòa án cấp sơ thẩm đã không xác định đúng đối tượng khởi kiện, do đó dẫn đến việc ra bản án sơ thẩm sai. Việc ra bản án sơ thẩm sai đã gây ảnh hưởng trực tiếp đến người khởi kiện về thời gian, công sức, cũng như là tiền của. Đồng thời điều này cũng làm giảm uy tín của Tòa sơ thẩm nói riêng, và pháp luật nói chung đối với người khởi kiện.

■ Vụ án thứ hai :

Ngày 10/4/1995 UBND xã Trung Lễ có quyết định cấp cho ông Phan Thanh Triêm 40m² đất thuộc khu vực chợ Chùa thuộc xóm 6 xã Trung Lễ, huyện Đức Thọ làm ki ốt bán hàng. Ngày 11/5/1995 ông Phan Thanh Triêm chuyển nhượng lại diện tích đất nói trên cho ông Võ Đức Lâm với số tiền 4000.000 đồng (BL số 42).

Bà Nguyễn Thị Huệ là hộ liền kề đã có đơn khiếu nại việc UBND xã Trung Lễ cấp đất cho ông Triêm là sai, trái với quy định Luật đất đai năm 1993. Sau khi có đơn khiếu nại của bà Huệ, UBND huyện đã xác minh và có thông báo số 647 kết luận Chủ tịch UBND huyện Đức Thọ như sau : UBND xã Trung Lễ cấp đất cho ông Triêm và ông Triêm chuyển nhượng lại cho ông Lâm là sai đối

tượng, nguyên tắc thủ tục. UBND huyện giao cho UBND xã Trung Lễ tổ chức giải quyết theo quy định của pháp luật.

Tháng 3/2001 bà Hệ lại làm đơn tố cáo ông Võ Đức Lâm coi nói, lấn chiếm hành lang an toàn giao thông. Vụ việc kéo dài mãi đến ngày 10/4/2008 UBND huyện Đức Thọ đã ra quyết định số 1073/QĐ – UBND về việc buộc gia đình ông Võ Đức Lâm tháo dỡ công trình xây dựng trái phép ở xóm 6 xã Trung Lễ - Đức Thọ trước ngày 24/4/2008. Ông Lâm không đồng ý với quyết định trên và đã khởi kiện ra Tòa án yêu cầu xem xét việc ra quyết định của UBND huyện Đức Thọ và đề nghị Tòa án hủy quyết định số 1073/QĐ – UBND ngày 10/4/2008 của UBND huyện Đức Thọ.

Tại bản án Hành chính sơ thẩm số 01/HCST, ngày 18/8.2008 của TAND huyện Đức Thọ xử và quyết định : Áp dụng khoản 5 điều 11 PLTTGQCVAHC, điểm a khoản 3 điều 12, khoản 5 điều 29, Điều 56 PLTTGQCVAHC :

Xử bác đơn khởi kiện của ông Võ Đức Lâm. Giữ nguyên Quyết định số : 1073/QĐ – UBND ngày 10/4/2008 của UBND huyện Đức Thọ - Hà Tĩnh. Ông Lâm không đồng ý với quyết định này và ngày 23/8/2008 ông đã làm đơn kháng cáo rằng :

- Diện tích đất 40m² đất ở khu vực chợ Chùa xóm 6 xã Trung Lễ là đất hợp pháp đã được UBND xã cấp giấy.

- Chủ tịch UBND huyện Đức Thọ ra Công Văn số 230 ngày 14/3/2006 kết luận là “ sai quy hoạch, vi phạm an toàn giao thông dòng chảy tiêu úng” là sai, vì ông không vi phạm.

- Về nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính cùng một hành vi “ Buộc tháo dỡ” chỉ bị xử phạt một lần, còn ở đây lại xử phạt đến bốn lần, như vậy là không đúng.

Bản án phúc thẩm số 02/HCPT của TAND tỉnh Hà Tĩnh đã xử và quyết định như sau :

Đơn kháng cáo của ông Võ Đức Lâm làm trong hạn luật định là hợp lệ. Quyết định buộc ông Lâm tháo dỡ ột xây dựng trái phép lại chưa tính toán đến thiệt hại về kinh tế cho ông Lâm là không thỏa đáng.

Diện tích đất 40m² mà xã cấp cho ông Triêm và chuyển nhượng lại cho ông Lâm không nằm trong hành lang an toàn giao thông là không có cơ sở phúc

thâm. Hành vi buộc tháo dỡ đối với ông Lâm bị xử phạt đến bốn lần như ông kháng cáo là do ông nhận thức không đúng. Bởi vì UBND huyện và UBND xã xử phạt buộc ông tháo dỡ ột xây dựng trái phép giao lại mặt bằng nguyên trạng cho UBND xã quản lý nhưng ông không chấp hành, do đó ông chưa chấp hành hình thức xử lý hành chính nào cả, việc buộc tháo dỡ công trình trái phép là buộc khắc phục hậu quả. Vấn đề này Pháp lệnh không quy định thời hiệu.

UBND huyện khi giải quyết đã không kiên quyết và thiếu cơ sở khoa học vì có phát hiện UBND xã cấp đất sai thẩm quyền nhưng không ra quyết định thu hồi mà cứ theo khiếu nại của bà Hệ để giải quyết khiến vụ việc kéo dài không cần thiết.

Từ những nhận xét trên : TAND tỉnh Hà Tĩnh quyết định :

Áp dụng khoản 5 Điều 11 PLTTGQCVAHC, điểm a khoản 3 Điều 12, khoản 5 Điều 29, Điều 56 PLTTGQCVAHC. Bác kháng cáo của người khởi kiện, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Giữ nguyên quyết định số 1073/QĐ – UBND ngày 10/4/2008 của UBND huyện Đức Thọ, tỉnh Hà Tĩnh.

VAHC thứ hai này là một trong những vụ án sơ thẩm hành chính mà người khởi kiện đã nhận thức sai về các quy định pháp luật tổ tụng hành chính. Trong VAHC này, người khởi kiện đã khởi kiện đồng thời cả QĐHC, HVHC của UBND huyện trong việc áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, nên tính chất vụ án phức tạp hơn rất nhiều, về cả nội dung vụ án cũng như quá trình làm việc của Tòa án. Vụ kiện kéo dài từ năm 1995 đến năm 2008, tình tiết vụ kiện cũng gồm nhiều thành phần. Thực tế vụ án cho thấy, lí do khởi kiện trước hết là do người khởi kiện nhận thức không đúng về vấn đề dẫn đến việc khởi kiện sai đối tượng; bản thân người khởi kiện cũng vi phạm điều kiện về khởi kiện dẫn đến yêu cầu khởi kiện không được Tòa án chấp nhận thụ lý. Mặt khác, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, mà cụ thể là UBND huyện còn nhầm lẫn về đối tượng dẫn đến phán quyết không rõ ràng, không thuyết phục. Điều này khiến cho TAND Tỉnh Hà Tĩnh phải vất vả trong quá trình giải quyết vụ án, việc nghiên cứu hồ sơ vụ án cũng khó khăn hơn do nhiều tình tiết phải kiểm tra lại từ năm 1995.

3.3. Đánh giá quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Trước hết, thực tiễn giải quyết các VAHC trong những năm qua cho thấy, các quy định của pháp luật về xét xử sơ thẩm VAHC đã bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập. Có nhiều quy định còn mâu thuẫn với các văn bản quy phạm pháp luật khác (như quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo; Luật Đất đai...). Nhiều quy định chưa phù hợp hoặc không phù hợp, chưa đầy đủ, thiếu rõ ràng và còn có những cách hiểu khác nhau; đặc biệt là các quy định về thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính của TAND, điều kiện khởi kiện, thời hiệu khởi kiện... Bên cạnh đó, PLTTGQCVAHC chưa có quy định cụ thể về thi hành bản án, quyết định của Tòa án về VAHC và cũng chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định về vấn đề này; dẫn đến thực trạng nhiều bản án, quyết định của Tòa án về VAHC không được thi hành hoặc không được thi hành đầy đủ. Những hạn chế, bất cập nêu trên đã làm giảm hiệu quả giải quyết các VAHC của tòa án, gây trở ngại cho cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện.

Thực tiễn hoạt động xét xử VAHC trong những năm qua đã có khá nhiều đóng góp. Nhìn chung, các VAHC phần lớn đều được giải quyết đúng trình tự, thủ tục, nội dung do pháp luật quy định, giữa các Tòa án các cấp cũng có sự trao đổi, phối hợp ý kiến kịp thời. Về chất lượng xét xử sơ thẩm VAHC ngày càng được nâng cao, cải thiện trên nhiều phương diện nhằm giúp các cơ quan có thẩm quyền thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình. Những VAHC được xét xử nhất là những vụ án liên quan đến lĩnh vực quản lý đất đai như : giao đất, thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ giải phóng mặt bằng tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; áp dụng thuế,... Đây là những lĩnh vực nhạy cảm liên quan và ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân và hoạt động kinh doanh... của các doanh nghiệp, tổ chức.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây các đơn khởi kiện VAHC bắt đầu gia tăng đáng kể, đặc biệt, khi mà PLTTGQCVAHC được sửa đổi, bổ sung năm 2006 và từ khi có quy định mở rộng thẩm quyền giải quyết của Tòa án. Tính chất các VAHC này cũng ngày càng phức tạp, đa dạng, nhiều trường hợp mang tính tập thể, liên quan đến nhiều cấp, ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau. Do đó, việc xét xử sơ thẩm VAHC khá vất vả, thường mất nhiều thời gian, do hồ sơ văn

bản không nhiều. Và không thể không nhắc tới, trình độ chuyên môn trong hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước cũng như cơ quan xét xử còn nhiều thiếu sót, yếu kém. Tòa án và các cơ quan chuyên ngành liên quan phải cùng tiến hành làm việc nhằm xác minh các tình tiết mà người khởi kiện ghi trong đơn khởi kiện. Trong khi đó, các văn bản pháp luật còn trong quá trình đổi mới, hoàn thiện, quá trình xây dựng kiểm tra cũng như xử lý văn bản chưa được thực hiện nghiêm túc, đội ngũ làm công tác soạn thảo còn thiếu và chưa phát huy, mở rộng được cơ chế dân chủ trong hoạt động xây dựng và ban hành pháp luật, chưa tạo điều kiện cho người dân tham gia thực sự vào quá trình áp dụng pháp luật, kiểm tra, giám sát việc thi hành văn bản đó trên thực tế. Điều này khiến cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết đôi lúc còn lúng túng, gây sai sót, kéo dài thời gian chờ đợi của người khởi kiện.

Tóm lại, qua việc tìm hiểu pháp luật hiện hành và đánh giá quy định của pháp luật, thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC, chúng ta có thể hiểu rõ hơn xét xử sơ thẩm VAHC. Các quy định pháp luật về xét xử sơ thẩm ngày càng được sửa đổi, bổ sung hợp lý hơn, phù hợp với chính sách mở cửa hiện nay. Theo đó, hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC cũng nâng cao, trên cơ sở kế thừa, tiếp thu cái mới, dần dần hạn chế các sai phạm. Đồng thời, qua những nghiên cứu trên đây, chúng ta cũng có thể khái quát hơn về những đóng góp cũng như những mặt còn hạn chế của hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Mặc dù có nhiều ý kiến khác nhau về vai trò của xét xử hành chính, nhưng về lâu dài, thiết chế cơ bản để xét xử các tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước vẫn là toà án. Những ưu điểm của tổ tụng hành chính là không thể chối cãi. Vì vậy, việc hoàn thiện các thiết chế để đảm bảo hiệu quả hoạt động của các toà hành chính là cần thiết nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trước cơ quan công quyền.