

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ HOẠT ĐỘNG XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

## 1. Bối cảnh hoàn thiện pháp luật xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Để thực hiện tốt công cuộc đổi mới và quá trình hội nhập kinh tế toàn cầu cần phát huy vai trò điều hành đất nước, cụ thể là phát huy hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước, mối quan hệ giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước có tính chấp phức tạp, thường xảy ra các mâu thuẫn, tranh chấp. Bởi vậy, xuất phát từ thực tiễn này, pháp luật quy định tòa án có thẩm quyền xét xử những tranh chấp hành chính đó. Nghiên cứu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (VAHC) là một yêu cầu có ý nghĩa quan trọng. Pháp luật quy định về xét xử sơ thẩm VAHC ra tòa tuy là một phương thức mới được áp dụng ở nước ta chỉ trong khoảng thời gian 10 năm trở lại đây, nhưng nó có ý nghĩa quan trọng đối với sự nghiệp đổi mới, dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện kinh tế thị trường. Đây là một bước phát triển đáng khích lệ nhằm tạo điều kiện cho người dân, cơ quan, tổ chức có thêm sự lựa chọn cơ quan tiến hành giải quyết vụ việc hành chính nhằm đảm bảo tính khách quan, minh bạch của pháp luật, đồng thời nhằm bảo đảm quyền lợi hợp pháp và chính đáng của cá nhân, cơ quan, tổ chức được pháp luật bảo vệ. Điều này đồng thời còn có ý nghĩa cải thiện, tăng cường mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân, hạn chế các hành vi trái pháp luật trong tổ chức, hoạt động quản lý hành chính nhà nước, từ đó nâng cao trách nhiệm làm việc của các cơ quan nhà nước và những người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước nhằm đạt hiệu quả cao nhất. Sự ra đời của các văn bản pháp luật về tổ tụng hành chính đã tạo điều kiện rất nhiều cho người dân trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm hại, đặc biệt mở ra cách thức mới cho người dân là khởi kiện ra Tòa, nhằm việc bảo vệ quyền và lợi ích này được tiến hành khách quan, công bằng và minh bạch hơn.

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân trên cơ sở nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất sự phân công, phối hợp của các cơ quan nhà nước, thực hiện quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp; việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động xét xử hành chính có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thực

hiện mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, xử lý nghiêm các biểu hiện xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quản lý hành chính nhà nước. Đặc biệt, xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng, là chế định quan trọng của pháp luật tố tụng hành chính, nó có mối quan hệ mật thiết với luật hành chính. Do đó, cần tiến hành hoàn thiện trên cơ sở quy định tương ứng với pháp luật hành chính.

Thực tiễn cho thấy việc xét xử sơ thẩm VAHC còn đạt hiệu quả chưa cao, song đã thể hiện được sự quan tâm của Đảng, Nhà nước đến việc chăm lo cho dân; xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, phục vụ tốt hơn quyền và lợi ích của người dân. Trên thực tế việc xét xử các VAHC đang gặp nhiều khó khăn, xuất phát từ tâm lý e ngại của người dân. Cho nên, khi pháp luật về vấn đề này được ban hành và đưa vào thực hiện đã gặp không ít những bất cập. Tuy nhiên, bằng nhiều biện pháp tích cực chúng ta đã dần dần khắc phục được, mặc dù vẫn còn rất nhiều chông gai phía trước phải vượt qua. Quá trình hoàn thiện hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC cần phải có bước đi thích hợp theo tiến trình phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội và tiến trình nhận thức ngày càng đầy đủ và khoa học về xét xử hành chính ở nước ta dựa trên cơ sở tham khảo, có chọn lọc kinh nghiệm xét xử hành chính của nước ngoài. Trên tinh thần ấy, chúng ta cũng cần sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật còn thiếu cụ thể, chưa thống nhất, đồng bộ nhằm đưa pháp luật tố tụng hành chính lên bước phát triển cao hơn, đầy đủ hơn. Qua đó, nhằm củng cố được niềm tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước và pháp luật, và góp phần ổn định công cuộc đổi mới nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Quy định của pháp luật về xét xử sơ thẩm VAHC đã được nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh như : PLTTGQCVAHC, Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ quốc hội số 10/1998/PL – UBTVQH10 ngày 25 tháng 12 năm 1998 sửa đổi, bổ sung một số điều của PLTTGQCVAHC, Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ quốc hội số 29/2006/PL - UBTVQH11 ngày 05 tháng 4 năm 2006 sửa đổi, bổ sung một số điều của PLTTGQCVAHC, Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao số 04/2006/NQ – HĐTP ngày 04 tháng 8 năm 2006 hướng dẫn thi hành một số quy định của PLTTGQCVAHC đã được sửa đổi, bổ sung theo các Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của PLTTGQCVAHC ngày 25 tháng 12 năm 1998 và ngày 05 tháng 4 năm 2006 Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao. Thực tế, từ khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trên

đây, việc giải quyết các VAHC đã có nhiều tiến triển, hiệu quả hơn. Song hiện nay, xét xử sơ thẩm VAHC thực sự còn nhiều khó khăn cho người khởi kiện cũng như là người bị kiện và đối với cả hoạt động giải quyết của TAND. Mặc dù, trong những năm gần đây nhà nước ta đã có những nỗ lực trong việc xây dựng thiết chế và pháp luật liên quan đến xét xử hành chính nhằm thúc đẩy mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo công bằng, xét xử hành chính ở Việt Nam còn khá hạn chế cả về số lượng lẫn chất lượng xét xử. Vẫn còn nhiều tồn tại, vướng mắc, còn nhiều “lỗ hổng” làm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật về xét xử hành chính gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp đòi hỏi cần phải hoàn thiện hơn nữa.

## **2. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật và hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính**

### **2.1. Điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay chưa cao.**

Bước vào giai đoạn đổi mới kinh tế hiện nay, Việt Nam chúng ta chỉ là một nước có vị trí nằm trong tốp sau cùng của kinh tế thế giới. Với xuất phát điểm thấp Việt Nam đã đặt ra ba “cửa ải” lớn cần phải vượt qua, đó là: Thoát ra khỏi khủng hoảng kinh tế; Đưa nước ta ra khỏi danh sách các nước có thu nhập thấp nhất thế giới; Phấn đấu cơ bản trở thành nước công nghiệp. Tuy nhiên, ba cửa ải này còn đang bước những bước đi chậm chạp, đầy chông gai. Nền kinh tế vẫn còn tồn tại nhiều khó khăn vừa có tính trước mắt vừa có tính lâu dài. Những khó khăn, thách thức đó đã tác động không nhỏ đến sản xuất và đời sống dân cư. Hiệu quả đầu tư và hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, trong khi đó áp lực cạnh tranh của nước ngoài trên thị trường quốc tế và cả ở thị trường trong nước ngày càng gay gắt hơn. Trình độ phát triển kinh tế - xã hội của nước ta trong giai đoạn hiện nay đã gây ra những ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển của nhiều lĩnh vực khác nhau. Do một số mặt yếu kém của kinh tế - xã hội nêu trên, nên Việt Nam cũng chưa có điều kiện tốt để có thể phát triển, hoàn thiện về hoạt động xét xử nói chung và hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng. Chúng ta không có được nguồn ngân sách lớn để có thể mua trang thiết bị cao, xây dựng được cơ sở hạ tầng thật tốt phục vụ cho công tác xét xử. Việc mở các lớp đào tạo nghiệp vụ, nâng cao trình độ cho các cán bộ thực hiện hoạt động xét xử VAHC cũng theo đó mà chưa đạt kết quả tốt về số lượng cũng như chất lượng. Những ảnh hưởng

khách quan này chính là một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC ở nước ta đang còn nhiều tồn tại, khó khăn.

## ***2.2. Những hạn chế, bất cập của các quy định pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính***

**Thứ nhất :** Quy định của pháp luật về đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC không rõ ràng :

- Đối với QĐHC, theo quy định tại khoản 1 Điều 4; Điều 11 PLTTGQCVAHVC; Khoản 10 Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo; Mục 2 Nghị quyết số 04/2006/NQ- HĐTP ngày 04/08/2006 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao, thì các QĐHC là đối tượng khởi kiện VAHC là những QĐHC lần đầu và QĐHC đó chỉ được áp dụng một lần cho một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tiễn xét xử, để xác định một QĐHC là đối tượng thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án ngoài các điều kiện nêu trên, còn phải thỏa mãn một số điều kiện khác. Đó là, QĐHC đó phải là quyết định cá biệt, phải tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu kiện, làm phát sinh tranh chấp giữa người khiếu kiện với cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành ra QĐHC đó. Tuy nhiên, trên thực tế để có thể hiểu rõ thế nào là một QĐHC cá biệt thì không hề dễ dàng. Và đối với vấn đề này, hiện nay các cơ quan có thẩm quyền cũng chưa có hướng dẫn cụ thể áp dụng. Do vậy, không những người khởi kiện mà ngay cả cơ quan xét xử là Tòa án cũng xác định sai đối tượng khởi kiện là QĐHC. Hay sự giải thích về khái niệm QĐHC lần đầu còn khá rườm rà, gây khó hiểu cho người dân. Vì vậy, việc đánh giá thế nào là QĐHC lần đầu trên thực tế còn nhiều nhầm lẫn. Thậm chí, để hiểu thế nào là tác động trực tiếp thì hiện chưa có văn bản pháp luật nào quy định, hướng dẫn.

Luật TTHC mặc dù đã sửa đổi về quy định này, song vẫn tồn tại một số điểm cần xem xét : “ *Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành, quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một hoặc một số đối tượng cụ thể*”. ( Khoản 1 Điều 3 Luật TTHC). Quy định này đã không giới hạn về mặt chủ thể ban hành QĐHC là đối tượng của khiếu kiện hành chính như quy định cũ của Pháp lệnh. Nhưng,



quy định này cũng có hạn chế là không phân biệt được quyết định hành chính là đối tượng của khiếu kiện hành chính với quyết định giải quyết khiếu nại.

- Đối với quy định đối tượng khởi kiện là HVHC cũng gây nhiều khó khăn cho hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC :

Theo quy định tại khoản 2 Điều 4 PLTTGQCVAHC và Nghị quyết số 04/2006/NQ – HĐTP ngày 04/08/2006 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao thì “ Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật ”. Theo quy định tại khoản 11 Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo thì “ Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật ”. Theo quy định tại khoản 2 Điều 162 Nghị định 181/2004/NĐ – CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003 : “ Hành vi hành chính trong quản lý đất đai bị khiếu nại là hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi giải quyết công việc thuộc phạm vi quy định tại khoản 1 Điều này ”( thuộc loại việc quy định tại khoản 17 Điều 11 PLTTGQCVAHC).

Có thể thấy, các quy định của các văn bản pháp luật nêu trên cũng đã có sự mâu thuẫn, xung đột với nhau. Điều này gây nên sự lúng túng cho quá trình xét xử sơ thẩm VAHC.

Cũng như đối với QĐHC, so với Pháp lệnh, Luật TTHC đã không giới hạn về mặt chủ thể của HVHC : “ *Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật* ”. ( khoản 2 Điều 3 Luật TTHC ). Tuy nhiên, quy định này cũng đã không khắc phục được sự nhầm lẫn giữa HVHC và hành vi thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật.

**Thứ hai :** Quy định về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng đang còn nhiều điểm chưa hợp lý.

Tại Điều 11 PLTTGQCVAHC, còn có những đối tượng không phải là QĐHC, HVHC nhưng người khởi kiện vẫn có quyền khởi kiện ra Tòa án yêu cầu giải quyết. Ví dụ : Danh sách cử tri bầu cử đại biểu quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định tại khoản 18 Điều 11

PLTTGQCVAHC. Hoặc quy định tại khoản 16: “ Khiếu kiện QĐHC, HVHC đối với việc công chứng, chứng thực ” và khoản 20 “ Khiếu kiện quyết định của Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết khiếu nại đối với quyết định của Ban chủ nhiệm, Hội đồng khen thưởng, kỷ luật của đoàn luật sư” đều thuộc thẩm quyền giải quyết các VAHC của Tòa án. Thế nhưng, căn cứ vào quy định tại các điều 86,87 Luật luật sư, và các điều 63,64 Luật công chứng và Điều 80 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì các khiếu kiện nêu trên lại không thuộc thẩm quyền giải quyết VAHC của Tòa án.

Sự mâu thuẫn trong các quy định nói trên của PLTTGQCVAHC đã phần nào được giải quyết theo quy định mới tại Điều 28 Luật TTHC. Thế nhưng, sự thay đổi đó cũng chưa hoàn toàn hợp lý. Các nhà làm luật đã mở rộng phạm vi các đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC. Nhưng quy định này gián tiếp trao cho Chính phủ quyền quy định danh mục các QĐHC, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước không phải là đối tượng khiếu kiện hành chính; chưa loại trừ quyết định, hành vi giải quyết khiếu nại hay không giải quyết khiếu nại ra khỏi phạm vi đối tượng của khiếu kiện hành chính.

Nhìn chung, cản trở từ các quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm VAHC là không nhỏ. Hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC có đạt được hiệu quả như mong đợi hay không một phần phụ thuộc vào sự sửa đổi, thay thế, bổ sung các quy định còn đang vướng mắc nói trên. Do vậy, với quá trình nghiên cứu từ lý thuyết cũng như thực tiễn thì các quy định này đã được các nhà làm luật sửa đổi trong Luật TTHC. Hi vọng rằng, với những điểm mới, tiến bộ của các quy định này sau khi đưa vào áp dụng trong thực tế sẽ tạo ra một bước ngoặt căn bản cho xét xử hành chính.

Luật TTHC đã chính thức được Quốc hội thông qua, và bắt đầu từ tháng 7 năm 2011 này sẽ có hiệu lực thi hành. Luật TTHC đã có nhiều sửa đổi hợp lý, phần nào khắc phục bớt được những hạn chế còn tồn tại trong PLTTGQCVAHC nói trên. Nhìn chung, Luật TTHC chỉ mới giải quyết các vấn đề về mặt thủ tục tố tụng trong xét xử VAHC, thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC chứ không giải quyết các vấn đề về thiết chế, tổ chức cơ quan xét xử hành chính cũng như các thiết chế tham gia vào việc giải quyết các tranh chấp hành chính khác nhưng đây là vấn đề rất cần được xem xét, quan tâm. Bởi vì tố tụng hành chính là vấn đề còn tương đối mới mẻ về lý luận và thực tiễn xét xử ở nước ta cho nên có nhiều khái niệm, thuật ngữ cần được xây dựng một cách công phu, khoa học, tạo cách

hiểu và sử dụng thông nhất, trong đó các thuật ngữ như “QĐHC”, “HVHC”, hay sử dụng phương pháp loại trừ trong việc quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC... cần phải được nghiên cứu, xem xét kỹ lưỡng để có thể đưa ra những khái niệm bao quát nhất, chính xác nhất để khắc phục được tình trạng mơ hồ, khó phân biệt được đâu là đối tượng xét xử VAHC trong thời gian qua. Trong Luật TTHC vẫn còn sử dụng nhiều cụm từ dễ làm cho người thực hiện cho rằng thiếu tính rõ ràng, minh bạch như “trừ trường hợp có lý do chính đáng”, “trừ trường hợp có lý do khách quan” hoặc “các khiếu kiện khác do pháp luật quy định”...

### ***2.3. Sự hạn chế về năng lực, trình độ của thẩm phán trong hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.***

**Thứ nhất :** Sự độc lập chưa cao trong xét xử của thẩm phán trước cơ quan hành chính.

Một điểm khác biệt cơ bản giữa VAHC và các vụ án khác là người bị kiện. Người bị kiện chính là chủ thể quản lý hành chính nhà nước – chủ thể đặc biệt, hay nói cách khác chính là cơ quan hành chính nhà nước và những người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Nói đến quản lý hành chính nhà nước chính là nói đến hoạt động chấp hành – điều hành của nhà nước, bao gồm : chấp hành pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và điều hành các hoạt động của cơ quan nhà nước. Hoạt động chấp hành và điều hành là hoạt động chính, cơ bản của quản lý hành chính nhà nước, được đặt dưới sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước. Các QĐHC, HVHC thường gắn với chủ thể này, nó chỉ phát huy hiệu lực khi chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành QĐHC, thực hiện HVHC đó. Cụ thể, trong lĩnh vực chấp hành, thông qua việc ban hành QĐHC hay thực hiện HVHC của mình các cơ quan nhà nước đảm bảo việc thực hiện các quy định của pháp luật trên thực tế. Và trong lĩnh vực điều hành, thì các cơ quan này có quyền nhân danh nhà nước, sử dụng thẩm quyền mà nhà nước giao để ban hành các mệnh lệnh cụ thể bắt buộc các đối tượng quản lý có liên quan phải thực hiện. Do đó, có thể nói quyền lực trong tay chủ thể quản lý hành chính nhà nước là rất lớn. Bởi vậy, khi đưa những VAHC ra Tòa án xét xử, chắc chắn sẽ phần nào ảnh hưởng đến phán quyết của các Thẩm phán. Nhất là trong bối cảnh hiện nay, mỗi cấp Tòa hay Thẩm phán đều nằm trên địa bàn xác định ( tỉnh, huyện ) chịu sự quản lý điều hành của cơ quan hành chính. Sâu xa hơn, do cùng trên một địa bàn lãnh thổ, sinh hoạt cùng một cấp cơ quan Đảng nên các

Thẩm phán khó tránh khỏi sự ảnh hưởng ít nhiều hay nể nang cơ quan hành chính.

**Thứ hai** : Sự hạn chế trong kỹ năng, trình độ nghề nghiệp của một số Thẩm phán.

Xét xử VAHC là một lĩnh vực mới đối với Thẩm phán TAND các cấp. Trong khi đó, lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước lại là một lĩnh vực hết sức phong phú, đa dạng; hệ thống pháp luật Việt Nam về vấn đề này chưa có được sự đồng bộ, thiếu thống nhất, còn mâu thuẫn và chông chéo giữa các chế định pháp luật. Số lượng các văn bản pháp luật rất lớn nhưng thường xuyên phải thay đổi, bổ sung, cơ quan nhà nước có thẩm quyền không kịp thời hướng dẫn nên đã gây không ít khó khăn cho việc áp dụng pháp luật trong việc giải quyết VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng. Mặt khác, do số lượng VAHC cũng chưa nhiều nên kinh nghiệm của các Thẩm phán còn bị hạn chế. Việc bồi dưỡng, đào tạo về kiến thức quản lý hành chính nhà nước có liên quan đến những lĩnh vực mà Tòa án có thẩm quyền giải quyết cũng không được tổ chức thường xuyên, dẫn tới kỹ năng, trình độ của một số Thẩm phán không được nâng cao.

#### ***2.4. Việc thực thi các phán quyết của Tòa án thiếu tính nghiêm túc.***

Khi QĐHC, HVHC sai trái bị huỷ, quyền và lợi ích của người khởi kiện sẽ được khôi phục hoặc bản án có được thực thi hay không lại hoàn toàn phụ thuộc vào cơ quan hành chính. Quyền tư pháp không thể lấn sân sang quyền hành pháp, các quan toà không thể can thiệp sâu vào hoạt động của cơ quan hành chính. Vì vậy, trong vụ kiện hành chính, quyền của toà án chỉ dừng lại ở mức độ phán xét tính hợp pháp của một QĐHC, HVHC mà không thể chỉ định một phương thức xử sự cụ thể cho cơ quan hành chính. Việc thực thi các phán quyết đó, là do ý thức chủ quan từ phía chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Trong thực tế, khi phán quyết của Tòa án được ban hành thì các chủ thể quản lý hành chính nhà nước thường chậm trễ trong việc thực thi, thậm chí không thực hiện. Điều này đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến niềm tin của người dân vào pháp luật. Chủ thể quản lý hành chính nhà nước thường mang suy nghĩ chủ quan rằng QĐHC mà mình ban hành hay HVHC mà mình thực hiện là đúng nên việc thực thi các phán quyết của Tòa án bị kéo dài, gây hoang mang, bức xúc trong chờ đợi của người khởi kiện.



Sở dĩ, còn tồn tại thực trạng này là do sự hạn chế trong trình độ nghề nghiệp của một bộ phận chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Bên cạnh những ưu điểm nổi bật của chủ thể quản lý nhà nước là: Số đông được đào tạo cơ bản về chuyên môn nghiệp vụ, lý luận chính trị ...theo tiêu chuẩn quy định. ... thì vẫn còn những tồn tại ảnh hưởng đến năng suất, hiệu quả quản lý, điều hành như: một bộ phận cán bộ công chức còn thiếu, yếu về kiến thức quản lý nhà nước, nắm chưa chắc pháp luật, chính sách của Nhà nước, đường lối của Đảng. Ở một số công sở, một bộ phận cán bộ công chức yếu kém về kỹ năng giao tiếp với nhân dân, thậm chí bị thoái hóa biến chất, sa sút về phẩm chất, đạo đức, lối sống; thiếu tinh thần trách nhiệm, quan liêu, những nhiều nhân dân ... Bởi vậy, khi tòa án ra các phán quyết, quyết định giải quyết tranh chấp hành chính giữa cơ quan công quyền và người dân thì trong nhiều trường hợp phía cơ quan công quyền vẫn cố tình không thực thi, hoặc thực thi không đúng thời hạn. Điều đó một lần nữa làm giảm uy tín của cơ quan công quyền, tòa án và nhà nước đối với người dân.

Bên cạnh đó, sự hạn chế trong trình độ nhận thức pháp luật của đối tượng quản lý hành chính nhà nước cũng là một trong những nguyên nhân cần phải đề cập đến .

Người dân khi khởi kiện VAHC, thường bị nhầm lẫn về đối tượng khởi kiện, thời hạn khởi kiện, thời hiệu khởi kiện... Do không nắm rõ được các quy định của pháp luật về khởi kiện VAHC ra Tòa nên người dân thường lúng túng khi đi theo con đường này. Hơn nữa, những quy định của nước ta và sự thiếu công minh trong phán xét của tòa đối với cơ quan công quyền qua một số vụ “chạy” án hoặc không “chạy” thì cũng nể nang cơ quan hành chính, đã không đủ đảm bảo cho niềm tin của người dân vào pháp luật. Do đó, nhiều trường hợp mặc dù người dân khởi kiện sai, Tòa án ra phán quyết hủy bỏ yêu cầu khởi kiện của họ thì lập tức họ phản kháng và tiếp tục kháng cáo, kháng nghị. Các phán quyết, quyết định của Tòa án theo đó bị bỏ ngỏ trong thời gian dài.

Những nguyên nhân nói trên đã trực tiếp ảnh hưởng tới hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC ở nước ta trong những năm qua. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật và hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC là một yêu cầu, đòi hỏi cấp thiết, có ý nghĩa quan trọng.

### **3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính**

#### ***3.1. Tiếp tục hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính (TTHC) và sửa đổi các văn bản pháp luật liên quan.***

Hiện nay, văn bản pháp lý cao nhất quy định về xét xử sơ thẩm VAHC là pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (PLTTGQCVAHC). Trên thực tế tố tụng hành chính là một ngành luật rất mới đối với Việt Nam và đây đang là giai đoạn nghiên cứu, học hỏi trên phương diện sẽ hoàn thiện dần dần; vì vậy Nhà nước ta tạm thời đề các quy định này trong một hình thức văn bản quy phạm pháp luật có tính ổn định không cao như Pháp lệnh để có thể dễ dàng sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tế. Việt Nam chúng ta đã gia nhập WTO, nghĩa là bước vào tiến trình hội nhập có phạm vi toàn thế giới nên yêu cầu đặt ra đối với tính ổn định của hệ thống pháp luật là cực kỳ cần thiết. Bởi vậy, xác định được việc duy trì hình thức này không còn phù hợp nữa nên chúng ta đã xây dựng và thông qua Luật TTHC với nhiều quy định được sửa đổi, bổ sung khá hợp lý, phần nào khắc phục được những vướng mắc, tồn tại của PLTTGQCVAHC, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho lĩnh vực tố tụng hành chính. Bắt đầu từ tháng 7 năm 2011 này Luật TTHC sẽ có hiệu lực. Tuy vậy, Luật TTHC cũng đang trong giai đoạn còn được sửa đổi hoàn thiện hơn. Rõ ràng, về phương diện lý luận, những điểm mới của Luật TTHC sẽ góp phần tích cực làm hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính, tăng cường chất lượng và hiệu quả của hoạt động xét xử hành chính của hệ thống tòa án ở nước ta. Tuy nhiên để những quy định mới này được triển khai và thi hành có hiệu quả trên thực tế có nhiều vấn đề cần được đặt ra và bàn thảo một cách thấu đáo.

Cụ thể, để tăng cường chất lượng và hiệu quả của hoạt động xét xử hành chính cần phải thực hiện đồng bộ nhiều công việc trong đó hoàn thiện quy định của pháp luật tố tụng hành chính phải gắn với việc xem xét hoàn thiện mô hình thiết chế xét xử hành chính, nhằm đảm bảo cho hệ thống cơ quan xét xử hành chính phải được tổ chức, xây dựng có đủ năng lực xét xử và có khả năng xét xử độc lập. Bên cạnh đó, các nhà làm luật phải xác định được lộ trình thích hợp để có thể đưa ra các đề xuất có tính khả thi. Trong Luật TTHC có một số nội dung cần được bàn bạc sâu hơn :

Việc mở rộng phạm vi các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử hành chính bằng cách đưa ra phương án loại trừ được xem là cách quy định có nhiều tiến bộ. Tuy nhiên việc mở rộng như vậy luôn phải đặt trong mối tương quan với năng lực xét xử hiện nay của hệ thống TAND ở nước ta. Theo quy định mới này, chắc chắn sẽ làm gia tăng số lượng các vụ việc hành chính tại cơ quan tòa án. Trong khi năng lực xét xử trong đó có xét xử hành chính của hệ thống TAND ở nước ta là vấn đề đang cần được xem xét thì việc mở rộng thẩm quyền xét xử hành chính theo hướng nêu trên là vấn đề cần được tính toán thận trọng.

Xét xử hành chính là vấn đề mới mẻ và pháp luật điều chỉnh hoạt động này không đơn thuần chỉ là những quy định tổ tụng hành chính và còn cả những quy định pháp luật về nội dung đặc thù. Để đảm bảo tính rõ ràng và minh bạch cần thiết phải quy định cả những nội dung đặc thù này. Chính vì vậy, tên gọi “Luật tổ tụng hành chính” có lẽ khó có thể bao hàm hết các khía cạnh của vấn đề cần điều chỉnh và việc tham khảo kinh nghiệm của một số nước khi xây dựng pháp luật về vấn đề này là vấn đề cần được lưu ý như: “Luật về kiện tụng hành chính” hoặc “Luật về xét xử hành chính” của một số nước đã sử dụng có lẽ cũng đáng được suy ngẫm.

Luật TTHC cần phải giải quyết được về mặt thủ tục, đồng thời cũng phải giải quyết được về mặt thiết chế, tổ chức cơ quan xét xử hành chính cũng như các thiết chế tham gia vào việc giải quyết các tranh chấp hành chính... Có như vậy, thì việc giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực hành chính mới có thể đạt hiệu quả cao nhất. Thông qua đó, người khởi kiện có thể nắm bắt một cách chính xác những yêu cầu của pháp luật trước việc mà mình tiến hành khởi kiện, giúp họ có thể chủ động trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại của mình. Không những thế, những quy định này còn giúp cho chủ thể quản lý hành chính nhà nước và ngay cả Tòa án – cơ quan xét xử có thể củng cố, nâng cao chất lượng trong hoạt động của mình. Đồng thời, chúng ta cũng cần nhanh chóng sửa đổi các văn bản pháp luật liên quan như Luật Khiếu nại, tố cáo; Luật Đất Đai... để khi Luật TTHC bắt đầu có hiệu lực sẽ không còn mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản pháp luật nữa.

### ***3.2. Kiện toàn cách thức tổ chức của Tòa hành chính theo hướng tách rời khỏi cơ cấu lãnh thổ hành chính nhất định.***

TAND mặc dù là cơ quan tư pháp nhưng lại luôn đóng trụ sở tại địa phương nhất định; vì thế loại trừ tòa án tối cao, các tòa án cấp tỉnh, cấp huyện đều có sự lệ thuộc nhất định đối với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Nếu như chúng ta thay đổi cơ cấu tổ chức tòa án hiện nay, theo hướng thành lập Tòa hành chính tách rời cơ cấu lãnh thổ hành chính nhất định, thì chắc hẳn sẽ hạn chế và khắc phục được tình trạng xét xử không độc lập, khách quan của các Thẩm phán nói trên. Bởi lẽ, với việc thay đổi này thì Tòa án nơi xét xử các VAHC sẽ không bị ràng buộc mối quan hệ với các cơ quan chính quyền địa phương. Từ đó, việc xét xử sẽ khách quan, minh bạch hơn. Đồng thời, người dân cũng được bảo đảm sự công bằng trong quan hệ tố tụng hành chính, bởi hiện nay người dân vẫn thường bị lép vế hơn người bị kiện trong VAHC mặc dù họ đều là đương sự của VAHC. Chúng ta cũng nên thông qua hoạt động này, có thể tạo ra những thiết chế khác để đảm bảo tính độc lập của thẩm phán hành chính như chế độ bổ nhiệm thẩm phán suốt đời, tạo thêm điều kiện cho người thẩm phán yên tâm làm việc và cống hiến.

### ***3.3. Nâng cao quyền tự chủ cho tòa án trong việc giải thích nội dung các quy phạm tố tụng hành chính***

Hoạt động hành chính vốn phong phú và phức tạp. Tuy nhiên, các quy định pháp luật dẫu nhiều bao nhiêu cũng chưa đủ khi đối chiếu vào thực tiễn khách quan sinh động. Do đó, trong thực tế, TAND tối cao đã phải ban hành rất nhiều văn bản trong lĩnh vực xét xử hành chính nhằm hướng dẫn các toà cấp dưới có thể áp dụng. Đó là nhu cầu khách quan của đời sống để có thể đạt hiệu quả cao nhất cho hoạt động xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng. Hiện nay việc giải thích pháp luật ở Việt Nam không đáp ứng kịp thời nhu cầu của xã hội. Khi một đạo luật có hiệu lực thì cơ quan cấp xã, huyện phải chờ văn bản hướng dẫn của cơ quan cấp tỉnh; cơ quan cấp tỉnh phải chờ văn bản hướng dẫn của cơ quan trung ương thì mới thi hành được. Điều này dẫn đến các đạo luật không có hiệu lực trực tiếp trong cuộc sống, mà nhân dân phải sống trong thế giới các nghị định và phải mất một thời gian rất dài kể từ thời điểm một đạo luật có hiệu lực, các nội dung của đạo luật mới được thực thi trên thực tế. Tòa án ở Việt Nam có vai trò rất hạn chế trong việc giải thích luật dẫn đến



những bất cập nói trên. Do đó, nên dành cho Tòa án nhiều quyền, nhiều hình thức giải thích pháp luật hơn nữa.

### ***3.4. Nâng cao năng lực, trách nhiệm của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân.***

Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân là thành phần rất quan trọng và có ý nghĩa trong hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Bởi vậy, nâng cao năng lực và trách nhiệm của thành phần này là yêu cầu cấp thiết và có ý nghĩa. Cần bồi dưỡng, mở các lớp tập huấn về nghiệp vụ, kỹ năng cho thẩm phán, hội thẩm nhân dân bao gồm : Kỹ năng, chuyên môn hành chính; rèn luyện tính độc lập khi xét xử, tuân theo pháp luật và đảm bảo tính khách quan, vô tư khi xét xử. Trong bối cảnh hiện nay, chúng ta cũng cần đào tạo, bồi dưỡng cho thẩm phán, hội thẩm nhân dân ngoài phẩm chất đạo đức và kỹ năng khi xét xử, còn phải có khả năng tham vấn và tư vấn tác động đến cơ quan công quyền. Khi đó, sau khi ra các phán quyết, quyết định áp dụng đối với các sai phạm của cơ quan công quyền, thì việc thực thi các phán quyết, quyết định đó sẽ dễ dàng được tuân thủ về nội dung cũng như thời hạn. Đồng thời, cần xử lý nghiêm các sai phạm trong xét xử của thẩm phán, hội thẩm nhân dân để nâng cao ý thức, trách nhiệm của những thành phần này, nhằm mang lại hiệu quả cao nhất cho hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC.

### ***3.5. Nâng cao ý thức pháp luật của công dân về xét xử hành chính***

Ý thức pháp luật của công dân là một vấn đề rất quan trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật tổ tụng hành chính tại Việt Nam hiện nay. Vấn đề này đã, đang và sẽ tiếp tục cần được nghiên cứu, xem xét hơn nữa. Thực tế, ý thức pháp luật của công dân Việt Nam còn hạn chế không chỉ trong lĩnh vực tổ tụng hành chính nói riêng mà còn hạn chế trong rất nhiều lĩnh vực khác như : dân sự, kinh tế, tổ tụng dân sự, tổ tụng hình sự...Việc ý thức pháp luật của công dân chưa cao sẽ dẫn tới những cản trở nhất định cho chính bản thân họ khi thực hiện việc yêu cầu pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, ảnh hưởng đến hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước hay thậm chí là ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan xét xử. Nổi bật là tình trạng người dân khởi kiện sai đối tượng, khởi kiện sai thời hạn, khởi kiện đông người...Chính vì thế, Nhà nước ta cần phải thông qua các biện pháp tuyên truyền giáo dục như : báo chí, ti vi, internet, đài phát thanh, hay tổ chức một số buổi tuyên truyền pháp luật về vấn

đề này cho người dân mà đặc biệt là người dân ở các miền sâu, miền xa... để các quy định pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đến gần với người dân hơn, để họ có thể tiếp thu và áp dụng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích của mình khi cần thiết.

### ***3.6. Học tập kinh nghiệm của nước ngoài***

Hoàn thiện mô hình và thẩm quyền xét xử VAHC được xem là một vấn đề bức thiết và còn gây nhiều tranh cãi trong quá trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp, nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam – nhà nước của dân, do dân, vì dân; một nhà nước thực sự công bằng, dân chủ. Để đáp ứng yêu cầu hoàn thiện này, việc học tập kinh nghiệm nước ngoài là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, Việt Nam nên học tập kinh nghiệm của nước nào, làm sao phù hợp với bối cảnh và đặc điểm văn hóa pháp lý truyền thống là điều không những chỉ phía Việt Nam, mà bản thân các đối tác nước ngoài mong muốn thúc đẩy các hoạt động hợp tác hay trợ giúp pháp lý đối với Việt Nam cũng rất chú trọng.

**Ví dụ:** - Theo Luật kiện tụng Nhật bản thì Tòa án có thẩm quyền giải quyết là “tòa án nơi mà cơ quan hành chính bị kiện có trụ sở, nơi tồn tại bất động sản hoặc cơ quan hành chính bị kiện phải ở vị trí thấp hơn”. Điều đó có nghĩa là có thể tránh được sự chi phối bởi thẩm quyền quản lý địa phương của cơ quan hành chính đối với Tòa án. Quy định này của Nhật Bản rất đáng để chúng ta học tập kinh nghiệm. Bởi vì ở Việt nam, với việc tổ chức mô hình cơ quan xét xử theo đơn vị hành chính lãnh thổ và những mối quan hệ phụ thuộc về tổ chức, nhân sự giữa tòa án địa phương với chính quyền địa phương đã gây ra ảnh hưởng không nhỏ đến tính độc lập trong xét xử của tòa án, đặc biệt là trong xét xử các vụ kiện hành chính mà bên bị kiện là các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương

- Một số kinh nghiệm của Pháp mà Việt Nam có thể học tập, như : Luật hành chính Pháp chỉ đưa ra một nguyên tắc ngoại lệ là tòa án sẽ không xem xét, giải quyết các vụ việc liên quan đến quá trình lập pháp của cơ quan Nghị viện, các mối quan hệ luật pháp quốc tế, các hoạt động hành chính nhưng mang bản chất dân sự như hợp đồng hành chính... Về nguyên tắc, người dân có thể kiện bất kỳ một quyết định hay hành vi công quyền nào ra tòa án có thẩm quyền nếu không thuộc những trường hợp ngoại lệ. Chính phủ không thể tự ý trao cho tòa

án quyền xét xử một vụ việc nào đấy thông qua điều khoản dự phòng như Việt Nam đã từng có.

Luật TTHC Việt Nam tuy đã mở rộng đối tượng khởi kiện, không còn giới hạn như quy định tại Điều 11 PLTTGQCVAHC nữa. Nhưng Luật còn liệt kê quá nhiều loại đối tượng của khiếu kiện hành chính dẫn đến việc quy định trùng lặp, thiếu nhất quán, không rõ ràng và gây khó khăn cho việc khiếu kiện hành chính của các cá nhân, tổ chức. Trong tình trạng thực tế hiện nay, tuy đối tượng khởi kiện không bị hạn hẹp nhưng mà chất lượng xét xử ở nước ta vẫn đang còn rất nhiều hạn chế, yếu kém. Thế nên, để học tập được kinh nghiệm như các nước chúng ta cần phải thực sự nỗ lực toàn diện hơn.

- Liên quan đến nội dung và thi hành bản án hành chính, luật các nước này quy định rõ thẩm quyền tòa án trong việc giải quyết từng vụ án cụ thể, không chỉ tuyên bố tính trái pháp luật của các quyết định, hành vi bị kiện. Chẳng hạn, Tòa án Pháp có thẩm quyền: hủy, giữ nguyên hay sửa những sai phạm trong các quyết định bị kiện; xác định các quyền được làm và không được làm của các đương sự; quyết định việc bồi thường thiệt hại; giải thích việc áp dụng quyết định phù hợp với thực tiễn pháp lý mặc dù quyết định quy phạm có thể bị tuyên là trái luật; áp đặt mức phạt hoặc bổ sung khoản tiền yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với tài sản công; áp dụng biện pháp cưỡng chế bắt buộc đối với đối tượng bị kiện. Quy định này, nếu chúng ta biết cách áp dụng thì chắc chắn sẽ hạn chế được tình trạng không nghiêm túc khi thực thi các phán quyết của Tòa án từ phía người bị kiện.

**Tóm lại,** bối cảnh, tình hình trong nước và quốc tế hiện nay đã và đang đặt ra cho sự nghiệp đổi mới của nước ta nhiều cơ hội thuận lợi, nhưng cũng có không ít khó khăn, thách thức. Muốn đưa sự nghiệp đổi mới do Đảng lãnh đạo và khởi xướng đi đến thắng lợi là phải nhận thức đúng xu hướng phát triển, tình hình thực tế của nước ta, từ đó đề ra đường lối, giải pháp hữu hiệu để thực hiện những mục tiêu đề ra. Để thực hiện được vấn đề này chúng ta phải tăng cường, tập trung nhiều vào công tác hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật tổ tụng hành chính nói riêng. Qua đó, tiến hành hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính VAHC và hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Pháp luật là công cụ, phương tiện quan trọng để Nhà nước quản lý xã hội và thực hiện những mục tiêu đã đặt ra. Muốn pháp luật phát huy được vai trò trong đời sống nhà nước và xã hội thì chúng ta phải xây dựng được một hệ thống pháp luật toàn

diện, đồng bộ, phù hợp với tình hình thực tiễn nước ta và cả pháp luật quốc tế. Điều quan trọng có tính quyết định để thực hiện được điều này là pháp luật phải được các cơ quan nhà nước, các tổ chức, mọi công dân tuân thủ và chấp hành nghiêm chỉnh. Quá trình hoàn thiện pháp luật và hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC trong tình hình nước ta đang còn là một quá trình đòi hỏi nhiều thời gian; không chỉ phải hoàn thiện các quy định của pháp luật mà còn phải đồng thời kết hợp với cả quá trình thực thi, tuyên truyền, giáo dục. Như vậy, pháp luật mới có thể đi vào cuộc sống, gắn liền với các hoạt động của nhân dân, phát huy hiệu quả và thúc đẩy sự phát triển của xã hội.



**TTBD ĐBDC**

