

TỔNG QUAN VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

I. VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm

Quản lý hành chính nhà nước là một hoạt động của Nhà nước được thực hiện trước hết và chủ yếu bởi các cơ quan hành chính nhà nước, có nội dung là bảo đảm sự chấp hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước, nhằm tổ chức thực hiện pháp luật đối với các cá nhân, cơ quan, tổ chức trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa – xã hội và hành chính – chính trị. Hoạt động này được thực thi trên cơ sở pháp luật, đảm bảo các quyền và lợi ích chung của Nhà nước và xã hội. Bởi vậy, trong quá trình thực hiện quản lý hành chính nhà nước khó có thể tránh khỏi sự xung đột hay tranh chấp về lợi ích, quan điểm áp dụng pháp luật giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Những xung đột, tranh chấp này chủ yếu xuất phát từ việc chủ thể quản lý hành chính nhà nước đơn phương áp đặt ý chí của mình gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Khi những xung đột, tranh chấp này bị đẩy lên cao, các bên phải đưa ra Tòa án có thẩm quyền để giải quyết thì sẽ phát sinh vụ án hành chính (VAHC). Vì vậy có thể khái quát về VAHC là vụ việc phát sinh trên cơ sở tranh chấp trong các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Hiện nay khái niệm VAHC chưa được quy định cụ thể trong một văn bản quy phạm pháp luật nào. Tuy nhiên, khi đề cập đến khái niệm này, ta có thể hiểu như sau :

“Vụ án hành chính là vụ việc tranh chấp hành chính phát sinh do cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức khởi kiện yêu cầu Tòa án có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc hoặc do Viện kiểm sát khởi tố theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính”.

Việc khái niệm về VAHC chưa được quy định trong một điều luật cụ thể thì sẽ ít nhiều gây khó khăn cho cả người khởi kiện và Tòa án khi giải quyết, chúng ta cần phải sớm khắc phục vấn đề này.

2. Đặc điểm

VAHC chỉ có thể phát sinh khi có tranh chấp giữa chủ thể và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Nhà nước trao quyền cho đối tượng quản lý hành chính được khởi kiện VAHC khi có sự xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Căn cứ vào khái niệm của vụ án hành chính có thể đưa ra một số đặc điểm cụ thể như sau:

Thứ nhất : Vụ án hành chính chỉ phát sinh khi có yêu cầu khởi kiện vụ án hành chính của các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định pháp luật.

Điều 1 PLTTGQCVAHC đã quy định:

“Cá nhân, cơ quan nhà nước, tổ chức theo thủ tục do pháp luật quy định có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình”.

Điều 5 Luật TTHC quy định :

“Cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình theo quy định của Luật này”.

Với quy định trên như trên, VAHC chỉ có thể phát sinh khi có tranh chấp giữa chủ thể và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Nhà nước trao quyền cho đối tượng quản lý hành chính được khởi kiện VAHC khi có sự xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Nguyên nhân của sự xâm hại này là xuất phát từ việc các cơ quan nhà nước và những người có thẩm quyền trong các cơ quan này ban hành các QĐHC hoặc thực hiện các HVHC không tuân thủ theo quy định của pháp luật, gây ảnh hưởng quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, cơ quan, tổ chức đó. Nội dung và mức độ gay gắt của việc khởi kiện này phụ thuộc vào nội dung và mức độ xâm hại các quyền, lợi ích từ phía các chủ thể quản lý hành chính nhà nước. VAHC xuất phát từ việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của QĐHC, HVHC hay quyết định kỷ luật buộc thôi việc.

Thứ hai : Vụ án hành chính phát sinh khi được Tòa án thụ lý.

Đặc điểm này cho thấy, VAHC muốn phát sinh cần phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện do pháp luật quy định. Việc quy định cho Tòa án có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính không có nghĩa là VAHC đương nhiên phát sinh khi có đơn khởi kiện vụ án. Có thể xem, đặc điểm thứ nhất là điều kiện cần thì đặc điểm này chính là điều kiện đủ của việc phát sinh VAHC tại Tòa án. Việc thụ lý VAHC sẽ làm phát sinh trách nhiệm và quyền hạn của Tòa án trong việc giải quyết VAHC. Bởi lẽ, mỗi cấp Tòa án được giao nhiệm vụ giải quyết những tranh chấp thuộc thẩm quyền của mình theo quy định pháp luật, nhằm tránh tình trạng tranh chấp thẩm quyền giữa các cấp Tòa án gây cản trở cho quá trình xét xử. Tòa án chỉ có nhiệm vụ giải quyết VAHC theo yêu cầu khởi kiện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, nếu vụ án đó đã được thụ lý. Việc thụ lý VAHC không chỉ chính thức làm phát sinh trách nhiệm của tòa án trong việc giải quyết VAHC mà còn giúp cho tòa án có những nhận định ban đầu cần thiết về tình trạng tranh chấp hành chính, phương hướng giải quyết vụ việc và hạn chế tình trạng tranh chấp về thẩm quyền có thể xảy ra. Việc thụ lý

vụ án còn làm phát sinh những quyền hạn cụ thể của tòa án trong xét xử hành chính. Khi đơn kiện đã được thụ lý thì VAHC đã phát sinh và vụ án đó phải được giải quyết bằng bản án hay quyết định của tòa án.

Một điểm đáng lưu ý, đó là theo quy định của PLTTGQCVAHC, VAHC còn có đặc điểm phát sinh sau giai đoạn tiền tố tụng hành chính. Đây là giai đoạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính trước khi Tòa án giải quyết vụ việc theo trình tự tố tụng hành chính.

Bàn về quy định thủ tục tiền tố tụng đối với việc khởi kiện VAHC đã có nhiều ý kiến khác nhau :

Nhiều ý kiến cho rằng, việc quy định thủ tục “tiền tố tụng hành chính” - giai đoạn khiếu nại ở cơ quan hành chính là bắt buộc đã hạn chế khả năng tiếp cận với toà hành chính của công dân. Bởi lẽ, khi người dân gửi đơn khiếu nại lên cơ quan hành chính, nếu trường hợp cơ quan này không giải quyết đúng thời hạn luật định nhưng cũng không phản hồi, sẽ dẫn đến tình trạng người khiếu kiện bức xúc trong chờ đợi. Đến khi quá thời hạn khởi kiện, người dân cũng không thể kiện ra toà. Điều đó ảnh hưởng trực tiếp đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

việc quy định thủ tục tiền tố tụng hành chính là bắt buộc (trừ một số loại việc) cũng sẽ làm giảm bớt số lượng các vụ kiện hành chính tại tòa án. Giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường khiếu nại hành chính cũng có những ưu điểm vốn có và nếu giải quyết được thành công bằng con đường này sẽ tiết kiệm được nhiều chi phí và thời gian so với giải quyết bằng con đường xét xử hành chính.

Tuy nhiên, Luật TTHC đã hủy bỏ quy định về giai đoạn tiền tố tụng hành chính nói trên. Theo đó, công dân không phải thực hiện thủ tục khiếu nại trước khi khởi kiện, nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người dân và giúp đơn giản hóa thủ tục hành chính. Điểm mới này sẽ khắc phục được phần nào những khó khăn trong quá trình thực hiện thủ tục tiền tố tụng theo quy định cũ.

II. XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm

Khi bàn đến xét xử sơ thẩm VAHC, trước tiên chúng ta cần phải hiểu rõ về khái niệm “xét xử”? Có một số quan điểm khác nhau về khái niệm xét xử.

Có quan niệm cho rằng: “ *Xét xử là hoạt động đặc trưng, là chức năng, nhiệm vụ của các Tòa án. Các Tòa án là những cơ quan duy nhất của một nước được đảm nhiệm chức năng xét xử, mọi bản án do các tòa án tuyên đều phải qua xét xử. Không*

một ai có thể bị buộc tội mà không qua xét xử của các tòa án và kết quả xét xử phải được công bố bằng bản án”.

Quan niệm khác cho rằng : “ *Xét xử là hoạt động của Tòa án tại phiên tòa để xem xét các chứng cứ và căn cứ vào pháp luật, xử lý vụ án bằng việc ra bản án và các quyết định của Tòa án*”. Theo quan niệm này, xét xử chỉ là những hoạt động tại phiên tòa của Tòa án.

Chúng ta có thể hiểu khái quát nhất về xét xử không chỉ là việc kiểm tra lại các tài liệu, chứng cứ thu thập trong giai đoạn điều tra, truy tố và tuyên án. Mà xét xử là một hoạt động đặc biệt mang tính quyền lực nhà nước do Tòa án thực hiện, nhằm giải quyết những vụ án thuộc nhiều lĩnh vực như hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính...

Một vấn đề khác liên quan cần phải lý giải đó là “ sơ thẩm ” là gì ? Về mặt ngôn ngữ học, hiện nay có nhiều cách hiểu về vấn đề này. Cụ thể :

Theo Từ điển Tiếng Việt thì : “ *Sơ thẩm được hiểu là xét xử một vụ án với tư cách là Tòa án ở cấp xử thấp nhất*”.

Theo Từ điển Luật học thì : “ *Sơ thẩm được hiểu là lần đầu tiên đưa một vụ án ra xét xử tại Tòa án có thẩm quyền*”.

Từ điển giải thích thuật ngữ pháp lý thông dụng thì quy định : “ *Sơ thẩm là xét xử một vụ án mà bị cáo, người bị hại, đương sự có quyền kháng cáo và Viện kiểm sát có quyền kháng nghị để yêu cầu Tòa án cấp trên trực tiếp xét xử lại*”.

Có thể thấy, với cách hiểu của Từ điển giải thích thuật ngữ pháp lý thông dụng chúng ta có được cái nhìn toàn diện nhất về sơ thẩm.

Từ quan niệm về xét xử và sơ thẩm, có thể tiếp cận khái niệm xét xử sơ thẩm

TTBD ĐBDC

VAHC từ nhiều phương diện khác nhau, và được hiểu theo nhiều quan niệm khác nhau :

Có ý kiến cho rằng, xét xử sơ thẩm VAHC là xem xét và phán quyết tính đúng đắn, tính hợp pháp đối với QĐHC, HVHC bị khiếu kiện đúng hay sai về nội dung và hình thức.

Ý kiến khác cho rằng xét xử sơ thẩm VAHC là một chuỗi hoạt động tổng hợp, gắn liền các hoạt động của thẩm phán với các cơ quan hành chính có QĐHC cá biệt hoặc người thi hành công vụ có HVHC bị khiếu kiện. Cuối cùng là kết quả chấp nhận hay bác yêu cầu khởi kiện của công dân, và đưa ra phán quyết về QĐHC, HVHC đó đúng hay sai.

Nhiều ý kiến cho rằng, có thể hiểu xét xử sơ thẩm là một trong các giai đoạn tố tụng của vụ án, một trong các hai cấp xét xử của TAND, theo đó TAND tiến hành mở phiên tòa để xét xử vụ án và ra bản án, quyết định sơ thẩm. Bản án, quyết định sơ thẩm có thể bị kháng cáo, kháng nghị để đưa lên cấp xét xử cao hơn là cấp phúc thẩm.

Như chúng ta đã biết, hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng và hoạt động xét xử VAHC nói chung là trọng tâm của hoạt động tố tụng hành chính.

Theo đó, xét xử sơ thẩm VAHC là một chế định của pháp luật tố tụng hành chính, bao gồm các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ tố tụng giữa tòa án với viện kiểm sát; giữa tòa án, viện kiểm sát với những người tham gia tố tụng trong giai đoạn xét xử sơ thẩm VAHC. Với tư cách là một giai đoạn trong quá trình tiến hành tố tụng, xét xử sơ thẩm VAHC là một giai đoạn trung tâm của quá trình tố tụng hành chính.

Xét xử sơ thẩm VAHC là giai đoạn tiếp theo sau khi tòa đã thụ lý đơn khởi kiện của cá nhân, tổ chức(đương sự) đối với QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và quyết định kỉ luật buộc thôi việc của thủ trưởng các cơ quan nhà nước đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ từ vụ trưởng trở xuống, khi các đương sự cho rằng QĐHC, HVHC đó xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC chỉ được tiến hành khi vụ án không thuộc trường hợp bị tạm hoãn, đình chỉ, tạm đình chỉ. Như vậy, mọi hành vi tố tụng khác như khởi kiện, xem xét đơn khởi kiện, thụ lý vụ án, điều tra, chứng minh, thu thập chứng cứ...đều phục vụ cho hoạt động xét xử sơ thẩm. Do đó, quyền và nghĩa vụ tố tụng của người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng được thực hiện công khai, đầy đủ nhất ở phiên tòa sơ thẩm. Mục đích của phiên tòa sơ thẩm là xem xét tính hợp pháp hay không hợp pháp của QĐHC, HVHC và xác định có hay không thiệt hại về vật chất do QĐHC, HVHC đó gây ra đối với cá nhân, tổ chức. Bên cạnh đó, thông qua hoạt động xét xử, HĐXX sơ thẩm còn xem xét yêu cầu của người khởi kiện, chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu của họ. Tòa án sẽ căn cứ vào thực tế vụ án và dựa vào cơ sở pháp lý là các văn bản pháp luật để ra phán quyết bằng bản án nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, cơ quan, tổ chức. Trong quá trình xét xử sơ thẩm, mọi chứng cứ và tài liệu mà các đương sự cung cấp hoặc tòa án thông qua điều tra, xác minh được xem xét một cách công khai tại tòa. Các bên được bình đẳng tranh luận với nhau do trước đó họ không có điều kiện thực hiện nhằm làm sáng tỏ bản chất vụ án để rút ra kết luận làm cơ sở cho quyết định của vụ án. Bản án hành chính sơ thẩm là kết quả của hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Bởi vậy, xét xử sơ thẩm được xác định là khâu kết thúc của quá trình tố tụng từ giai đoạn khởi kiện, thụ lý đơn khởi kiện, quyết định đưa vụ án ra xét xử.

Như vậy, qua sự phân tích trên, chúng ta có thể rút ra định nghĩa về xét xử sơ thẩm VAHC như sau :

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc tòa án đưa vụ án thuộc thẩm quyền ra xét xử công khai tại phiên tòa khi có đủ căn cứ do pháp luật tố tụng quy định. Mục đích của xét xử sơ thẩm là xác định rõ bản chất vụ án trên cơ sở các chứng cứ để từ đó ra bản án, quyết định đúng pháp luật nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

2. Đặc điểm

Xét xử sơ thẩm VAHC là một cấp xét xử hành chính, nên nó mang những nét khác biệt so với xét xử sơ thẩm các lĩnh vực khác (hình sự, dân sự, kinh tế, lao động) :

Thứ nhất : Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là các tranh chấp trong lĩnh vực hành chính.

Tranh chấp trong lĩnh vực hành chính là tranh chấp giữa chủ thể quản lý nhà nước và đối tượng quản lý nhà nước. Nhằm đảm bảo quyền công dân, pháp luật nước ta đã quy định cho phép đối tượng quản lý hành chính nhà nước có quyền được khởi kiện ra tòa nếu nhận thấy quyền và lợi ích của mình bị xâm hại bởi hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Nói cách khác, khi chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành QĐHC hay thực hiện HVHC mà gây ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước thì hiển nhiên sẽ gây nên mâu thuẫn giữa hai đối tượng này. Những tranh chấp này nảy sinh từ việc cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành những QĐHC, thực hiện những HVHC nhằm giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình. Đó là những QĐHC, HVHC được quy định tại Điều 11 PLTTGQCVAHC (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2006).

Tuy nhiên, hiện nay Luật TTHC đã mở rộng phạm vi đối tượng xét xử VAHC thông qua quy định về thẩm quyền sơ thẩm VAHC của tòa án tại Điều 28. Điều này nhằm mở rộng thêm quyền khởi kiện cho các cá nhân, tổ chức hơn nữa.

Theo đó, thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án được mở rộng hơn theo phương pháp loại trừ nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, cơ quan, tổ chức trong việc xác định quyền khởi kiện VAHC, bảo đảm sự công bằng cho người dân và đáp ứng được yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp, hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta. Nhìn chung, quy định về thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC được sửa đổi, bổ sung trên cơ sở kế thừa và phát triển quy định trong PLTTGQCVAHC. Thẩm quyền này bao gồm việc xét xử các khiếu kiện sau : QĐHC, HVHC trừ các QĐHC, HVHC thuộc

phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo danh mục do Chính phủ quy định và các QĐHC, HVHC mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống; quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh.

Mặc dù có sự thay đổi như thế, nhưng thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC vẫn là xét xử các tranh chấp hành chính. Việc sửa đổi như trên, đã góp phần hạn chế được những khó khăn khi áp dụng các quy định của Pháp lệnh trong xét xử sơ thẩm VAHC. Thế nhưng, sự thay đổi này vẫn còn một số tồn tại cần được bàn bạc lại. Việc Luật TTHC trao cho Chính phủ quyền quy định danh mục các QĐHC, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC là không hợp lý. Vì điều đó sẽ tạo khả năng cho Chính phủ - cơ quan thực thi quyền hành pháp hạn chế thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án - cơ quan thực thi quyền tư pháp. Luật TTHC nên bổ sung thêm quy định về những QĐHC, HVHC không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án. Hơn nữa, việc liệt kê các loại đối tượng khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm như trên không những làm giảm tính thống nhất giữa các loại đối tượng này mà còn làm phức tạp thêm một cách không cần thiết các quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

Thứ hai : Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tiến hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật tố tụng hành chính quy định.

Một trong những đặc điểm cơ bản của nhà nước là hoạt động theo trật tự pháp lý, nghĩa là pháp luật quy định thẩm quyền của cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước. Trình tự đó còn được gọi là thủ tục thực hiện thẩm quyền. “ *Thủ tục là toàn bộ quy tắc và thể thức cần phải tuân theo để hành động về mặt pháp lý trước, trong khi tiến hành một việc cần giải quyết và cho tới khi kết thúc, cũng như để hoàn thành những văn bản thực hiện bắt buộc*” [12,Tr 181]. Với cách hiểu như trên, bất kỳ hoạt động của cơ quan nhà nước nào cũng diễn ra theo một trình tự nối tiếp nhau, trình tự đó được quy định trong hệ thống quy phạm về thủ tục. Qua đó, có thể hiểu thủ tục tố tụng hành chính là một loại thủ tục pháp lý được quy định trong luật tố tụng hành chính. Đó chính là tổng thể các quy phạm pháp luật tố tụng hành chính được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định về trình tự, trật tự thực hiện thẩm quyền của tòa hành chính nhằm giải quyết vụ án hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Xuất phát từ đặc thù của xét xử hành chính - là xét xử các tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước (cá nhân, tổ chức được sử dụng quyền hành

pháp) và đối tượng quản lý hành chính nhà nước (cá nhân, tổ chức phải phục tùng quyền hành pháp) phát sinh do việc ban hành QĐHC hay thực hiện HVHC nên việc giải quyết các tranh chấp này phải được thực hiện theo một trình tự đặc biệt. Đó là thủ tục tố tụng hành chính - trình tự xét xử các VAHC tại Tòa án. Xét về phương diện lý luận, thủ tục tố tụng hành chính là một dạng cụ thể của thủ tục tư pháp, cho nên thủ tục tố tụng hành chính cũng được xác lập trên cơ sở những nguyên tắc chung của thủ tục tư pháp như: Nguyên tắc thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử; Nguyên tắc khi xét xử hội thẩm nhân dân ngang quyền với thẩm phán; Nguyên tắc xét xử công khai; Các đương sự bình đẳng trong tố tụng hành chính; Các đương sự được quyền tự mình hoặc nhờ người khác bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình... Tuy nhiên, bên cạnh đó xét xử sơ thẩm VAHC phải được tiến hành theo trình tự thủ tục chặt chẽ do luật tố tụng hành chính quy định, bao gồm các giai đoạn sau :

Giai đoạn thụ lý VAHC là giai đoạn mở đầu cho toàn bộ quá trình giải quyết VAHC tại Tòa án.

Giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm VAHC được tính từ khi thụ lý VAHC cho đến khi Tòa án ra một trong các quyết định: Đưa vụ án ra xét xử; Tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án; hoặc đình chỉ việc giải quyết vụ án.

Giai đoạn xét xử sơ thẩm VAHC được tính từ khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử cho đến khi Tòa án thực hiện xong các thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm. Trong giai đoạn này, Tòa án phải tiến hành các công việc: Chuẩn bị mở phiên tòa sơ thẩm; Tiến hành phiên tòa sơ thẩm; Thực hiện thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm.

Thứ ba : Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa hành chính được thể hiện thông qua việc áp dụng pháp luật để xét xử các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Tòa án là cơ quan xét xử các tranh chấp trong lĩnh vực hành chính. Thông qua việc được trao thẩm quyền xét xử đó, Tòa án sử dụng quyền tư pháp của mình để xem xét tính hợp pháp hay không hợp pháp của các QĐHC, HVHC bị khiếu kiện. Việc xem xét tính hợp pháp hay không hợp pháp nói trên không phải là việc xem xét theo cảm tính hay không có cơ sở. Mà nó luôn phải tuân theo những nguyên tắc, quy định chặt chẽ của pháp luật. Tòa án phải căn cứ vào các quy định liên quan trong văn bản pháp luật chính điều chỉnh về vấn đề này như PLTTGQCVAHC 1996; PLTTGQCVAHC được sửa đổi, bổ sung năm 1998; PLTTGQCVAHC được sửa đổi, bổ sung năm 2006; hay các văn bản pháp luật liên quan như Nghị quyết số 04/2006 của Hội đồng Thẩm phán; Luật Khiếu nại, tố cáo 2005, Luật Đất đai 2003...và sắp tới là Luật TTHC. Trên cơ sở đó, Tòa án lựa chọn áp dụng những quy định pháp luật trực tiếp điều chỉnh đến việc xét xử các khiếu

kiện đối với QĐHC, HVHC của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Điều này nhằm đảm bảo cho hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC có thể bảo đảm cao nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Đồng thời, góp phần củng cố niềm tin của nhân dân vào Nhà nước và pháp luật; nâng cao chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước của chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Thứ tư : Kết quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là ra phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện, được thể hiện trong bản án hành chính.

Kết quả xét xử sơ thẩm VAHC sẽ được ghi nhận trong bản án hành chính. Bản án hành chính là kết quả của quá trình giải quyết vụ án hành chính tại phiên tòa ở các cấp xét xử. Tòa hành chính ra bản án để xác định QĐHC, HVHC bị khởi kiện có trái pháp luật hay không? Có gây xâm hại trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức cụ thể nào không? Xác định thiệt hại do QĐHC, HVHC đó gây ra trong thực tế là bao nhiêu? Và xác định mức bồi thường thiệt hại mà cơ quan công quyền phải gánh chịu trước cá nhân, tổ chức đó? Thông qua bản án hành chính, Tòa hành chính sẽ đưa ra những phán quyết cụ thể về những tranh chấp xảy ra giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước xảy ra trong quá trình quản lý hành chính nhà nước. Các đối tượng có liên quan có nghĩa vụ thi hành.

Bản án hành chính là một yếu tố quan trọng có ý nghĩa trong hoạt động xét xử VAHC, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Tiến sĩ Nguyễn Thanh Bình đã có nhận xét như sau về bản án hành chính : “ *Bản án hành chính vừa là hình thức ghi nhận diễn biến vụ án, ghi nhận sự đánh giá tính có căn cứ pháp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu kiện; vừa ghi nhận kết quả hoạt động tố tụng của tòa án trong quá trình xem xét và giải quyết vụ án hành chính*”.

Phán quyết của tòa án trong bản án là trí tuệ, sức lực của cả một tập thể được giao trọng trách thay mặt Nhà nước giải quyết vụ án. Phán quyết của tòa án là sự đánh giá, phân tích một cách toàn diện tính đúng, sai của QĐHC, HVHC bị khởi kiện. Thông qua đó, người khởi kiện cũng như người bị kiện nắm bắt được quyết định của tòa án về những vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của mình

Thứ năm : Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là loại hoạt động nhà nước đặc biệt do tòa án thực hiện.

Khác với xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự, dân sự hay kinh tế...thì xét xử sơ thẩm VAHC, các đương sự bao gồm có một bên là chủ thể quản lý hành chính nhà nước và một bên là đối tượng quản lý nhà nước. Nói xét xử sơ thẩm VAHC là hoạt

động nhà nước đặc biệt bởi vì người bị kiện trong trường hợp này là một chủ thể rất đặc biệt. Đó là các tổ chức, cá nhân mang quyền lực nhà nước trong quá trình tác động tới đối tượng quản lý của mình. Quản lý hành chính nhà nước là một hình thức hoạt động của Nhà nước được thực hiện trước hết và chủ yếu bởi các cơ quan hành chính nhà nước, có nội dung bảo đảm sự chấp hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của các cơ quan quyền lực nhà nước, nhằm tổ chức và chỉ đạo một cách trực tiếp và thường xuyên công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa – xã hội và hành chính – chính trị. Đó là hoạt động chấp hành – điều hành của 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. Trong đó, chủ thể quản lý hành chính nhà nước trong hoạt động của mình có quyền nhân danh nhà nước ban hành ra các văn bản pháp luật để đặt ra các quy phạm pháp luật hay mệnh lệnh cụ thể bắt buộc các đối tượng quản lý có liên quan thực hiện. Mối quan hệ giữa chủ thể quản lý nhà nước và đối tượng quản lý nhà nước là mối quan hệ “quyền lực – phục tùng”. Việc xét xử sơ thẩm VAHC là xét xử tranh chấp giữa hai đối tượng này, cụ thể là xét xử đối với việc đối tượng quản lý hành chính nhà nước kiện chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Đối tượng bị đưa ra xét xử ở đây chính là những QĐHC, HVHC mà chủ thể đặc biệt này đã ban hành hay thực hiện trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước của mình. Nói cách khác, đây chính là một hoạt động nhà nước đặc biệt, trong đó Tòa án là cơ quan đánh giá hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói trên.

Thứ sáu : Mục đích của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa hành chính là bảo vệ lợi ích của cá nhân, tổ chức khi có tranh chấp với cơ quan công quyền.

Chính vì mối quan hệ bất bình đẳng giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước nên khi tranh chấp xảy ra thì phần lớn đối tượng quản lý hành chính nhà nước sẽ nắm thế yếu hơn. Khi Tòa án được giao thẩm quyền xét xử những tranh chấp này thì các cá nhân, tổ chức này được Tòa án xem xét, xét xử một cách công khai và minh bạch. Tòa án sẽ sử dụng quyền tư pháp của mình, trên cơ sở áp dụng các quy định pháp luật để làm căn cứ giải quyết xem ai đúng ai sai. Các cá nhân, tổ chức sẽ không phải chịu nhiều áp lực với việc chờ đợi các cơ quan công quyền xem xét lại những QĐHC đã ban hành hay những HVHC đã thực hiện có đúng hay không? Bởi vì các cơ quan công quyền thường cho rằng họ đã ban hành đúng, thực hiện đúng pháp luật. Nếu thừa nhận cái sai thì sẽ gây ảnh hưởng phần nào đến uy tín cũng như chất lượng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan công quyền. Do đó, việc pháp luật quy định tòa án có thẩm quyền xét xử VAHC chính là nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong trường hợp tranh chấp với chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

III. NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Hiệu quả của các quy phạm pháp luật phụ thuộc vào những điều kiện khách quan và chủ quan liên qua đến bản thân pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật. Bất kỳ một quy phạm pháp luật nào cũng đều xuất hiện trên cơ sở và trong đời sống xã hội, ý thức pháp luật. Khi được ban hành các quy phạm pháp luật tác động đến các quan hệ xã hội. Tính chất của mối liên hệ qua lại giữa quy phạm pháp luật và các mặt khác nhau của đời sống xã hội cho phép xác định hiệu quả của nó đến xã hội. Mỗi một quy phạm pháp luật nói chung đều có thể tác động đến xã hội và mang lại những kết quả nhất định. Như chúng ta đã biết pháp luật được quy định bởi các quan hệ xã hội và quay trở lại tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội, cho nên khả năng tác động vào quan hệ đó của pháp luật được coi là kết quả của pháp luật.

Cần thấy được rằng, hiệu quả là tính chất nội tại của bất kỳ một hiện tượng nào kể cả pháp luật. Do đó, tính chất nội tại đó không thể được hiểu ngoài phạm vi của nó, vì thế để tìm hiểu về hiệu quả pháp luật thì trước hết phải tìm hiểu ngay trong bản thân pháp luật. Hiệu quả của pháp luật là mức độ đạt được các mục đích mà các nhà làm luật đặt ra khi xây dựng các quy phạm pháp luật. Mức độ đạt được các mục đích được nhận biết qua các tiêu chí, yếu tố đánh giá hiệu quả của một quy phạm pháp luật nói chung.

Như đã phân tích ở trên, hiệu quả là mức độ đạt được mục đích mà các nhà làm luật đặt ra khi xây dựng các quy phạm pháp luật. Những mục đích đó là tiêu chí cơ bản để đánh giá hiệu quả của quy phạm pháp luật. Giống như vậy, để tiến hành xét xử sơ thẩm VAHC thì phải ban hành các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh giữa tòa án với viện kiểm sát, và giữa những cơ quan này với người tham gia tố tụng. Yêu cầu của văn bản pháp luật đó chính là yêu cầu hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC. Những tiêu chí đánh giá không giống nhau, không chung nhất ở tất cả các thời kỳ mà ở từng thời kỳ, thời điểm khác nhau.

Chính vì vậy, khái niệm hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC được hiểu là những kết quả có lợi có được khi tiến hành xét xử sơ thẩm VAHC mà Nhà nước ta đặt ra khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội xuất hiện xung quanh hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Theo đó, hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC có thể được xem xét dưới hai góc độ, đó là hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC mà nhà nước ta hướng tới và hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC đạt được trên thực tế so với mục đích đã đặt ra.

2. Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC cũng chính là những tiêu chí để đánh giá về vấn đề này.

Yếu tố đầu tiên : Tình hình kinh tế - xã hội.

Tình hình kinh tế - xã hội là yếu tố thể hiện chính xác và khách quan nhất về trình độ phát triển của một quốc gia. Một quốc gia phát triển về kinh tế và xã hội thì mới có thể có điều kiện tốt để xây dựng được hệ thống pháp luật chặt chẽ, ổn định, tạo cơ sở pháp vững chắc để điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau, cụ thể là lĩnh vực tổ tụng hành chính. Đồng thời có điều kiện tốt để xây dựng cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động xét xử, nâng cao chất lượng hoạt động của cơ quan xét xử cũng như các cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

Yếu tố thứ hai : Hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật tổ tụng hành chính nói riêng.

Việt Nam chúng ta được biết đến là một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Mà nhà nước pháp quyền gắn liền với pháp luật và được hợp pháp hoá bởi pháp luật. Pháp luật là nền tảng của nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, vấn đề ở chỗ là hệ thống pháp luật làm nền tảng cho nhà nước pháp quyền phải như thế nào? Đương nhiên, một hệ thống pháp luật với những quy định hạn chế quyền tự do dân chủ của nhân dân, cản trở sự tiến bộ xã hội, công lý không được bảo đảm, chưa kể đến việc thủ tiêu các quyền tự do, dân chủ của nhân dân, thì không thể trở thành nền tảng của nhà nước pháp quyền.

Hệ thống pháp luật là một yếu tố hết sức quan trọng và có ý nghĩa khi đánh giá hiệu quả của bất kỳ hoạt động nào của một quốc gia. Bởi vậy, muốn đánh giá được hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC thì chúng ta cần thiết phải dựa vào yếu tố này. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật nói chung là một tổng thể nhiều hệ thống pháp luật điều chỉnh từng vấn đề, lĩnh vực cụ thể khác nhau. Xét xử sơ thẩm VAHC là vấn đề thuộc về pháp luật tổ tụng hành chính, do vậy yếu tố trực tiếp ảnh hưởng chính là hệ thống pháp luật tổ tụng hành chính. Tuy rằng, tuổi đời của pháp luật tổ tụng hành chính còn khá non trẻ song đã phần nào đóng góp được khá nhiều ưu điểm. Nhưng, hệ thống pháp luật tổ tụng hành chính cần được chuyển mình nhanh, mạnh hơn nữa với việc sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới các quy định liên quan ngày càng hoàn thiện.

Yếu tố thứ ba : Cơ cấu tổ chức hoạt động của Tòa án.

Tòa án được biết đến là cơ quan có thẩm quyền xét xử những tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Tòa án là “ người cầm cân nảy mực ”, là nơi công lý được thực thi công bằng nhất. Trong bộ máy nhà nước ta, TAND có vị trí vô cùng quan trọng.

Điều 102, “*Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Tòa án nhân dân gồm Tòa án nhân dân tối cao và các Tòa án khác do luật định. Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*”.

Điều 31, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 quy định “*Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; Người bị buộc tội phải được Tòa án xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai. Trường hợp xét xử kín theo quy định của luật thì việc tuyên án phải được công khai. Không ai bị kết án hai lần vì một tội phạm; Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa; Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự. Người vi phạm pháp luật trong việc bắt, giam, giữ, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý theo pháp luật*”. Đây là cơ sở pháp lý để xác định vị trí quan trọng của TAND trong hệ thống các cơ quan tư pháp. Vị trí này xuất phát từ “tính hệ thống và tính chỉnh thể của hệ thống tư pháp bản thân chúng đã cho thấy rõ vai trò trung tâm của Tòa án (khâu xét xử) trong hệ thống tư pháp”. Có thể nói, trong nhiều giai đoạn lịch sử của Nhà nước ta, TAND đã trải qua những cuộc cải cách và đổi mới về tổ chức cũng như phương thức hoạt động để đáp ứng nhiệm vụ ngày càng nặng nề của nền tư pháp, nhất là trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Kết quả phát triển và lớn mạnh của TAND ngày nay thể hiện đậm nét sự vận dụng đường lối lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của TAND.

Do vậy, hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC của Tòa án có hiệu quả hay không phụ thuộc vào việc cơ cấu tổ chức hoạt động của Tòa án như thế nào?

Yếu tố thứ tư : Tổ chức hoạt động và hiệu quả hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

Chủ thể quản lý hành chính nhà nước là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Đây là chủ thể đặc biệt và quan trọng nắm quyền

hành lớn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Những chủ thể này khi tham gia vào các quan hệ quản lý hành chính có quyền sử dụng quyền lực nhà nước để chỉ đạo các đối tượng quản lý thuộc quyền nhằm thực hiện nhiệm vụ của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước. Tổ chức hoạt động của chủ thể này phải được chú trọng, xem xét để đưa ra những phương hướng hợp lý cho việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình. Mặt khác, hiệu quả hoạt động của chủ thể này trực tiếp nói lên việc tổ chức, hoạt động như thế đã tốt chưa? Những điểm nào cần phải thay đổi? Nếu như tổ chức hoạt động, hiệu quả hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước tốt thì việc xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng sẽ đơn giản hơn, đạt kết quả cao hơn. Nếu như tổ chức hoạt động, hiệu quả hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước không tốt thì việc xét xử VAHC nói chung và xét xử sơ thẩm VAHC nói riêng sẽ gặp nhiều khó khăn, vướng mắc dẫn đến hiệu quả xét xử thường không cao.

Yếu tố thứ năm : Ý thức pháp luật của người dân.

Ý thức pháp luật của người dân là việc người dân hiểu và chấp hành các quy định của pháp luật như thế nào. Ý thức pháp luật của người dân là một yếu tố đóng vai trò khá quan trọng trong việc đánh giá nhiều vấn đề của nước ta, trong đó có vấn đề hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC. Nó không những thể hiện bộ mặt của hoạt động quản lý hành chính nhà nước mà còn thể hiện bộ mặt của hoạt động xét xử sơ thẩm VAHC. Ý thức pháp luật của người dân thấp thì họ sẽ khó có thể nhận thức đúng đắn về các quy định pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của chính bản thân họ. Từ đó, sẽ dẫn đến việc người dân mơ hồ, hoang mang trong hành trình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi có tranh chấp với chủ thể quản lý nhà nước. Bởi thế, khi tòa án xét xử VAHC đương nhiên sẽ gặp vướng mắc vì việc thực hiện sai, không đúng những quy định của pháp luật tổ tụng hành chính. Nếu ý thức pháp luật của người dân cao, thì sẽ hạn chế tối đa việc thực hiện sai các quy định của pháp luật tổ tụng hành chính, điều này giúp cho Tòa án tiến hành xét xử nhanh gọn, hiệu quả hơn rất nhiều.

Như vậy, xét xử sơ thẩm VAHC là phương tiện giúp cho việc giải quyết tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Do vậy, pháp luật quy định xét xử sơ thẩm VAHC chỉ được tiến hành khi có đầy đủ căn cứ do pháp luật tổ tụng hành chính quy định. Điều này thể hiện việc Nhà nước bảo đảm thực hiện những quyền cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp, và là công cụ pháp lý để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm hại và đấu tranh chống các hành vi trái pháp luật. Đây cũng là phương thức để nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh đó, xuất phát từ những đặc điểm về hình thức, chủ

thể, nội dung, cơ sở của việc xét xử sơ thẩm VAHC; Nhà nước ta thông qua các quy định pháp luật nhằm bảo vệ đồng thời các đối tượng liên quan khi việc xét xử sơ thẩm được thực hiện, gồm chủ thể và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, vừa đảm bảo được tính công bằng, minh bạch của Nhà nước đối với mọi công dân, cơ quan, tổ chức thuộc sự quản lý của mình; vừa giúp siết chặt hơn ý thức tuân thủ, thực hiện theo đúng pháp luật đối với cả hai bên, qua đó nhằm củng cố sự phát triển, ổn định và có hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

