

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN THỊ HÀ

**XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – 2017

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

BỘ TƯ PHÁP

NGUYỄN THỊ HÀ

**XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật hiến pháp và Luật hành chính
Mã số: 62 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: 1. TS. Trần Thị Hiền
2. TS. Nguyễn Thị Thủy

HÀ NỘI - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nghiên cứu, trích dẫn trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, chính xác và đã được công bố. Những kết luận khoa học của luận án là mới và chưa được công bố trong bất cứ công trình khoa học nào.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Hà

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

MỤC LỤC

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

DANH MỤC CÁC BẢNG

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	8
1.1. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam	8
1.1.1. Tình hình nghiên cứu lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	8
1.1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	12
1.1.3. Tình hình nghiên cứu về đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	17
1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài.....	26
1.3. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài và những vấn đề được luận án tiếp tục nghiên cứu.....	28
1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu	30
1.4.1. Giả thuyết nghiên cứu.....	30
1.4.2. Các câu hỏi nghiên cứu	31
Kết luận chương 1	32
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÍ LUẬN VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH	33
2.1. Khái niệm và vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	33
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	33
2.1.2. Vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	42
2.2. Nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	48
2.2.1. Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	48
2.2.2. Chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	53
2.2.3. Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	56
2.2.4. Thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	60
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	64
2.3.1. Yếu tố chính trị	64
2.3.2. Yếu tố kinh tế - xã hội	65

2.3.3. Yếu tố pháp lý.....	67
2.3.4. Điều kiện đảm bảo tính độc lập của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	68
2.3.5. Yếu tố con người	70
Kết luận chương 2	72
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	73
3.1. Thực trạng pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ..	73
3.1.1. Về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	73
3.1.2. Về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	78
3.1.3. Về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	83
3.1.4. Về tổ chức và hoạt động của tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	97
3.2. Thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	99
3.2.1. Kết quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ...	99
3.2.2. Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	103
3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính .	112
Kết luận chương 3	116
CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM	117
4.1. Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	117
4.2. Quan điểm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	121
4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	123
4.3.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ...	124
4.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	147
Kết luận chương 4	153
KẾT LUẬN	154
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	156
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	157
PHỤ LỤC	

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

1. **HVHC :** Hành vi hành chính
2. **QĐHC :** Quyết định hành chính
3. **TAND :** Tòa án nhân dân
4. **TTHC :** Tố tụng hành chính
5. **VKSND :** Viện kiểm sát nhân dân
6. **UBND :** Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1. Số lượng vụ án hành chính đã được thụ lý và giải quyết theo thủ tục sơ thẩm từ năm 2008 đến 2016.....	99
Bảng 2.2. Kết quả giải quyết theo thủ tục sơ thẩm vụ án hành chính 2011 -2016 .	101
Bảng 2.3. Số liệu bản án, quyết định sai do nguyên nhân chủ quan.....	102
Bảng 2.4. Thống kê về tương quan số liệu tình hình giải quyết khiếu nại và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam từ năm 2008 - 2016	103
Bảng 2.5. Thống kê số lượng vụ án hành chính bị đình chỉ, tạm đình chỉ từ năm 2011 - 2016	110
Bảng 2.6. Thống kê số liệu tỉ lệ các bản án hành chính sơ thẩm bị sửa, hủy do các nguyên nhân khác nhau	111

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 2.1. Số liệu giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính của ngành Tòa án từ năm 2006-2013.....	100
Biểu đồ 2.2. Số liệu giải quyết sơ thẩm các loại vụ án của ngành Tòa án qua các năm 2006 - 2013.....	104

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Trong sự nghiệp đổi mới và dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội, các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nói chung và xét xử vụ án hành chính nói riêng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ và phục hồi quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; góp phần nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước; đảm bảo dân chủ và công bằng xã hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam. Xét xử vụ án hành chính được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm chế độ xét xử sơ thẩm, phúc thẩm. Trong đó, xét xử sơ thẩm là giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, phản ánh tập trung và đầy đủ đặc thù của hoạt động tố tụng hành chính; là cơ sở nền tảng quyết định đến hiệu quả giải quyết vụ án hành chính tại tòa án. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất, nếu được tiến hành nhanh chóng, hiệu quả, đúng đắn sẽ bảo vệ kịp thời, đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, kiểm soát hữu hiệu việc thực thi quyền hành pháp đồng thời giảm thiểu việc đưa vụ án ra giải quyết các giai đoạn tiếp theo, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của nhà nước và xã hội.

Về phương diện thực tiễn, trong hơn 20 năm qua kể từ ngày được trao thẩm quyền xét xử vụ án hành chính, tòa án đã có nhiều nỗ lực và đạt được kết quả tích cực trong xét xử hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng ở Việt Nam bảo vệ các quyền lợi chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của cá nhân, tổ chức; tăng cường mối quan hệ giữa nhà nước với nhân dân; hạn chế các hành vi trái pháp luật trong tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đến nay, xét xử vụ án hành chính đã trở thành một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính không còn xa lạ với cá nhân, tổ chức ở nước ta. Tuy vậy, thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng còn nhiều trở ngại, vướng mắc trong việc áp dụng pháp luật dẫn đến số lượng các bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan còn cao. Việc thực hiện thẩm quyền của tòa án chưa thực sự đảm bảo tính độc lập, khách quan trong việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính v.v. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, làm nảy sinh những tâm lý tiêu cực, giảm lòng tin của người dân cũng như cộng đồng doanh nghiệp đối với hiệu quả hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính của tòa án. Có thể thấy xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa đạt được kết quả như mong đợi, chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của tinh thần cải cách tư pháp.

Về phương diện pháp lí, pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành ở Việt Nam đã có bước phát triển đáng kể, đặc biệt từ thời điểm Luật TTHC năm 2015 được thông qua và có hiệu lực thi hành (ngày 01- 7 - 2016). Dù vậy qua một thời gian ngắn thực hiện, Luật này đã bộc lộ một số hạn chế, khiếm khuyết trong quy định về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như: một số quy định về đối tượng xét xử còn thiếu tính rõ ràng, minh bạch, chưa phù hợp với thực tiễn, có nhiều cách hiểu và vận dụng khác nhau; thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm cũng có điểm mâu thuẫn, bất hợp lí ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức, gây khó khăn trong việc triển khai thực hiện; quy định về mô hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính chưa thực sự đảm bảo tính tối ưu, độc lập, khách quan trong xét xử... Những nội dung này cần được nghiên cứu toàn diện cả về thực trạng cơ sở pháp lí và thực tiễn tổ chức thực hiện để kịp thời có những điều chỉnh, giải pháp sửa đổi, hoàn thiện nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của pháp luật; qua đó nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Về phương diện lí luận, khoa học, cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng tòa án ở Việt Nam bắt đầu được thiết lập từ ngày 01 tháng 07 năm 1996, khi Tòa án nhân dân chính thức được giao thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính. Do đó, các vấn đề lí luận và thực tiễn xét xử vụ án hành chính đã và đang dành được sự quan tâm nghiên cứu của các nhà khoa học ở các phương diện, góc độ khác nhau. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Vì vậy, về mặt lí luận một số vấn đề liên quan đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam cần tiếp tục được bàn luận, bổ sung, hoàn thiện.

Về phương diện chính trị, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là nhiệm vụ chính trị quan trọng thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW về cải cách tư pháp, trong đó chú trọng việc *"mở rộng thẩm quyền xét xử của tòa án đối với các khiếu kiện hành chính. Đối mới mạnh mẽ thủ tục giải quyết các khiếu kiện hành chính tại tòa án; tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia tố tụng, bảo đảm sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước tòa án"* [2,tr.5]; đồng thời đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cụ thể hóa tại Hiến pháp năm 2013 trong việc *"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"* [61,tr.55].

Vì vậy, việc nghiên cứu sinh chọn thực hiện đề tài luận án tiến sĩ luật học “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*” đã đáp ứng được yêu cầu về tính cấp thiết, tính thời sự; có ý nghĩa khoa học, lí luận và thực tiễn cao trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở luận giải những vấn đề lí luận, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta, luận án đề xuất các giải pháp khoa học, khả thi để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam; qua đó, góp phần bảo vệ hữu hiệu các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động hành pháp.

Để đạt được mục đích trên, nhiệm vụ đặt ra cho luận án là:

Thứ nhất, tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, cụ thể: tiến hành thu thập, đánh giá kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đối với các vấn đề liên quan trực tiếp đến đề tài luận án ở Việt Nam và nước ngoài. Từ đó, khái quát các vấn đề chưa được giải quyết thấu đáo hoặc chưa được đề cập, định hướng các nội dung sẽ được luận án kế thừa, phát triển và tập trung nghiên cứu; xây dựng giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu để thực hiện đề tài luận án.

Thứ hai, làm sáng tỏ những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, như: khái niệm, đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; xác định các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ ba, phân tích, đánh giá khách quan, toàn diện, có hệ thống về thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay cả về phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện pháp luật; xác định nguyên nhân của những hạn chế đó.

Thứ tư, đề xuất quan điểm, giải pháp có tính đồng bộ, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án gồm:

Thứ nhất, những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, các quan điểm lập pháp về xét xử sơ thẩm trong tổ tụng hành chính Việt Nam, có sự so sánh với các quan điểm về tổ tụng hành chính ở các nước trên thế giới.

Thứ hai, quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, có sự tham khảo pháp luật của một số nước điển hình có nội dung liên quan đến đề tài.

Thứ ba, thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong những năm gần đây ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của luận án:

- Phạm vi nội dung nghiên cứu: những vấn đề lí luận, thực trạng pháp luật về tổ tụng hành chính, mô hình xét xử và thực tiễn thi hành pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam từ khi thụ lý theo yêu cầu khởi kiện cho đến khi Tòa án thực hiện xong các thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Việc nghiên cứu quy định của các nước về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài ở mức độ phù hợp với mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.

- Phạm vi không gian: pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam được nghiên cứu, đánh giá trên phạm vi cả nước.

- Phạm vi thời gian: nghiên cứu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính từ khi thiết lập phương thức xét xử hành chính ở Việt Nam (ngày 01-7-1996); trong đó, chủ yếu tập trung vào giai đoạn từ khi Luật TTHC năm 2010 có hiệu lực đến nay.

4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài được nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh, vận dụng những quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về hoàn thiện hệ thống pháp luật và áp dụng pháp luật, đặc biệt là lĩnh vực cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, luận án kết hợp nhuần nhuyễn nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau để làm rõ nội dung vấn đề. Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng để thực hiện luận án bao gồm: phương pháp hồi cứu tài liệu, phân tích, so sánh, tổng hợp, thống kê, lịch sử, hệ thống... Cụ thể:

Phương pháp hồi cứu tài liệu được sử dụng để tập hợp các tài liệu, công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài dựa trên các mốc thời gian, lĩnh vực pháp luật cũng như hệ thống pháp luật nhằm lựa chọn, tập hợp một cách đầy đủ nhất các tài liệu liên quan đến đề tài luận án ở các nguồn khác nhau. Phương pháp này chủ yếu được sử dụng để viết chương 1 của luận án.

Phương pháp phân tích là phương pháp chủ đạo, để xem xét, đánh giá cụ thể vấn đề từ nhiều khía cạnh: làm sáng rõ nội dung, ý nghĩa của các quan điểm lí luận

về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên các phương diện; làm rõ ưu điểm và hạn chế của thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn xét xử, nguyên nhân và giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Phương pháp tổng hợp được sử dụng chủ yếu trong việc khái quát hóa các quan điểm, nhận định liên quan đến các vấn đề lí luận xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thực trạng quy định pháp luật. Đặc biệt, phương pháp này giúp rút ra những nhận xét, đánh giá sau quá trình phân tích ở từng ý, từng tiểu mục và để kết luận các chương và kết luận chung của luận án.

Phương pháp so sánh, suy luận lôgic được sử dụng nhằm lí giải các vấn đề lí luận, giúp cho mỗi vấn đề được nhìn nhận từ nhiều góc độ, từ đó có sự đối chiếu những điểm tương đồng hay khác biệt giữa các quan điểm lập pháp cũng như quy định pháp luật về đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử, mô hình thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính qua các thời kì và các quốc gia khác nhau.

Phương pháp thống kê được sử dụng để lập bảng biểu, biểu đồ tổng kết số liệu thực tiễn liên quan đến đề tài, nhằm đưa ra được bức tranh toàn diện về thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, tạo cơ sở khách quan và chính xác cho việc đề xuất các giải pháp hợp lí, khả thi.

Phương pháp lịch sử được sử dụng để nghiên cứu quá trình hoàn thiện phương thức xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam qua các mốc thời gian cụ thể; đánh giá mức độ phù hợp của các quan điểm lập pháp, nội dung quy định pháp luật với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Ngoài ra, luận án còn sử dụng một số phương pháp khác, như phương pháp hỏi đáp chuyên gia, phương pháp hệ thống nhằm xâu chuỗi các thông tin liên quan đến từng nội dung thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài trong một chỉnh thể thống nhất; sử dụng kết quả điều tra xã hội của một số công trình nghiên cứu trước đây để nhận định, đánh giá về ý thức pháp luật, tâm lí người dân, cán bộ, công chức trong việc khởi kiện và giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án là công trình khoa học đầu tiên ở cấp độ luận án tiến sĩ luật học nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống dưới góc độ lí luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Trên cơ sở kế thừa kết quả các công trình nghiên cứu trước đây, luận án có những đóng góp mới như sau:

Thứ nhất, luận án đã nhận diện, đánh giá một cách tương đối toàn diện, khoa học và hệ thống kết quả của các công trình nghiên cứu ở cả Việt Nam và nước ngoài trên 03 phương diện cơ bản liên quan đến đề tài luận án về lí luận, thực trạng xét xử

sơ thẩm vụ án hành chính và giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Từ đó, xác định được những nội dung luận án kế thừa, phát triển và tập trung nghiên cứu; đưa ra giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu để thực hiện đề tài luận án.

Thứ hai, luận án đã lí giải rõ ràng, thuyết phục các khía cạnh lý luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên các mặt: khái niệm, đặc điểm của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; luận giải được vị trí của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong tổ tụng hành chính, chỉ ra vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên phương diện chính trị - xã hội và pháp lí; làm rõ một số nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; xác định các yếu tố cụ thể tác động đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Những vấn đề lí luận đặt ra được luận án phân tích đầy đủ, sâu sắc làm cơ sở cho việc đánh giá quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện.

Thứ ba, luận án đã phân tích, đánh giá được cụ thể, toàn diện thực trạng pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; chú trọng đánh giá những điểm mới của Luật TTHC năm 2015 và chỉ rõ những bất cập, hạn chế của các quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên các phương diện đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm, tổ chức mô hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Luận án cũng nghiên cứu tham khảo pháp luật của một số nước tiêu biểu trên thế giới về vấn đề này, từ đó kế thừa có chọn lọc một số bài học kinh nghiệm phù hợp có thể vận dụng ở Việt Nam.

Thứ tư, luận án đã khái quát bức tranh tổng thể khách quan, sát thực và đầy đủ về thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam trong những năm gần đây, trong đó phân có giá trị quan trọng là chỉ ra kết quả đạt được, đồng thời phân tích, làm rõ những hạn chế, bất cập của việc tổ chức thực hiện pháp luật về xử sơ thẩm vụ án hành chính. Những đánh giá, nhận xét về thực tiễn xét xử có tính thuyết phục cao bởi đều được minh chứng bằng những số liệu thực tiễn phong phú, có độ tin cậy và vụ việc thực tiễn điển hình. Luận án cũng luận giải được các nguyên nhân của những hạn chế đó.

Thứ năm, từ việc làm sáng tỏ những vấn đề lí luận và thực tiễn, luận án đã chỉ ra được sự cần thiết và quan điểm của việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; đề xuất được hệ thống các giải pháp có tính đồng bộ, khả thi trên cả phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Những kết quả nghiên cứu của luận án góp phần làm phong phú, hoàn chỉnh, sâu sắc hơn các vấn đề lý luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và xét xử hành chính nói chung ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, luận án là tài liệu tham khảo hữu ích trong quá trình nghiên cứu, giảng dạy, học tập các môn học có liên quan đến giải quyết tranh chấp hành chính cũng như tổ tụng hành chính tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam. Các kiến nghị trong luận án khá toàn diện, có tính khả thi, khoa học, phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, có giá trị tham khảo trong hoạt động xây dựng pháp luật và thực tiễn công tác xét xử vụ án hành chính ở nước ta.

7. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các công trình đã được công bố có liên quan đến luận án, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án được kết cấu gồm 04 chương, cụ thể:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Chương 2: Những vấn đề lý luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Chương 3: Thực trạng pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và thực tiễn thi hành ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.1. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng tòa án ở Việt Nam bắt đầu được thiết lập từ năm 1996. Các vấn đề lí luận và thực tiễn về TTHC nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng vẫn đã và đang là đề tài thu hút sự quan tâm của các nhà khoa học và những người làm công tác thực tiễn. Nhìn chung các công trình này chủ yếu là luận án, luận văn luật học, sách chuyên khảo, đề tài nghiên cứu khoa học và các bài báo khoa học pháp lí đề cập đến các phạm vi, cấp độ và các khía cạnh khác nhau về các phương diện lí luận, thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Vì vậy, căn cứ vào mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, việc đánh giá tình hình nghiên cứu của các công trình về nội dung trên là cần thiết giúp nghiên cứu sinh có thể chọn lọc, kế thừa, phát triển trong quá trình nghiên cứu đồng thời xây dựng những định hướng nghiên cứu đúng đắn, trọng tâm, phù hợp cho luận án.

1.1.1. Tình hình nghiên cứu lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Nghiên cứu các vấn đề lí luận cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, trước tiên cần làm sáng tỏ khái niệm, dấu hiệu (đặc điểm), vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong thời gian qua, những vấn đề này được đề cập trong các nghiên cứu ở nhiều cấp độ, mức độ khác nhau. Các nghiên cứu chú trọng về vấn đề này thường được trình bày trong các giáo trình, sách chuyên khảo về luật tố tụng hành chính. Trước hết phải kể đến hệ thống giáo trình của các cơ sở đào tạo luật về các môn học Lí luận chung Nhà nước và pháp luật, Luật tố tụng hành chính, Luật hành chính, Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Cụ thể, tại các chương III, chương VII, VIII, IX của giáo trình Luật tố tụng hành chính Việt Nam của Đại học Luật Hà Nội (Do Ths Hoàng Văn Sao và Nguyễn Phúc Thành làm chủ biên) đã trình bày các vấn đề khái quát về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như khái niệm, vai trò và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính v.v.; chương VI giáo trình Luật hành chính Việt nam của Đại học Luật Hà nội (Do TS. Trần Minh Hương làm chủ biên) đã cung cấp những kiến thức lí luận nền tảng nhất về QĐHC, trong đó có loại QĐHC cá biệt là đối tượng xét xử chủ yếu của vụ án hành chính. Đây là những kiến thức nền tảng cơ bản cho việc nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Về quan niệm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được bàn luận ở các công trình khoa học: **Thứ nhất**, quan niệm “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc toà án đưa vụ án thuộc thẩm quyền ra xét xử công khai tại phiên toà khi có đủ căn cứ do pháp luật tố tụng quy định*” [74,tr.312]. Định nghĩa này luận giải xét xử sơ thẩm vụ án theo góc độ là một thủ tục trong TTHC - trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Có thể nói, đây là cách hiểu theo nghĩa hẹp về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, chưa phản ánh những đặc trưng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. **Thứ hai**, quan niệm “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một chế định của pháp luật TTHC, bao gồm các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ tố tụng giữa toà án với viện kiểm sát, giữa toà án với viện kiểm sát với những người tham gia tố tụng trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*”[17,tr.13]. Quan niệm này chưa nêu được đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, bởi với cách quan niệm này thì tất cả các giai đoạn xét xử vụ án hành chính đều là chế định pháp luật bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật TTHC điều chỉnh những mối quan hệ phát sinh trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Mặt khác, chế định pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ điều chỉnh các quan hệ giữa các chủ thể trong quan hệ TTHC mà còn điều chỉnh cách thức, trình tự thực hiện các hoạt động cụ thể trong quá trình thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (Khởi kiện, thụ lí vụ án hành chính, chuẩn bị xét xử, phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính và các thủ tục sau phiên tòa v.v). **Thứ ba**, theo Từ điển Tiếng Việt có thể hiểu “*xét xử sơ thẩm là xét xử lần đầu đối với một vụ án hoặc xét xử lại vụ án từ đầu theo quyết định của Hội đồng xét xử phúc thẩm, Hội đồng xét xử giám đốc thẩm hoặc Hội đồng xét xử tái thẩm*” [108, tr.713]. Quan niệm này thuần túy quan niệm xét xử sơ thẩm là một trình tự của tố tụng hành chính. Như vậy, có thể thấy khái niệm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được đề cập đến trong một số công trình nghiên cứu khoa học pháp lí. Tuy vậy, đến nay vẫn chưa thực sự có một quan điểm thống nhất cho thuật ngữ này, còn nhiều cách hiểu khác nhau (là một giai đoạn trong TTHC, là một chế định của pháp luật TTHC, là một cấp xét xử, là một hoạt động v.v.). Vì vậy, để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, trước hết cần phải xây dựng khái niệm về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với nội dung và mục đích nghiên cứu, trong đó xác định rõ vị trí, chủ thể tiến hành, nội dung, cơ sở pháp lí, kết quả và mục đích của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Bên cạnh đó, việc nghiên cứu các đặc điểm đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính so với các giai đoạn khác của TTHC và với xét xử sơ thẩm các vụ án

khác cũng như vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng chưa được làm rõ và giải quyết một cách thấu đáo. Trong số các công trình khoa học đã được công bố có 02 công trình có đề cập trực tiếp đến đặc điểm và vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính [74], [40, tr.275] tuy nhiên cũng chỉ mới phân tích chung chung, chưa làm rõ, cặn kẽ các đặc điểm đặc thù và đánh giá cụ thể được vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên các phương diện chính trị - xã hội và pháp lí. Do vậy, trên cơ sở các kết quả nghiên cứu, luận án sẽ đi vào phân tích, luận giải các đặc điểm và vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính để thấy rõ đặc thù riêng và ý nghĩa, vai trò, vị trí của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Bên cạnh đó, cũng có một số sách chuyên khảo của cá nhân hoặc nhóm tác giả, luận án, luận văn thạc sĩ và các bài viết trên các tạp chí khoa học chuyên ngành đề cập đến một số vấn đề về xét xử vụ án hành chính nói chung như khái niệm về tài phán hành chính, xét xử hành chính, thẩm quyền xét xử hành chính, tòa hành chính v.v [1], [13], [15], [24], [29], [44].

Những công trình khoa học nghiên cứu lý luận về các nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như đối tượng xét xử, chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thẩm quyền và thủ tục xét xử hành chính trong đó có thẩm quyền và trình tự xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng góp phần quan trọng trong việc nghiên cứu đề tài luận án. Có thể kể đến các công trình nghiên cứu như: cuốn "*Quyết định hành chính, hành vi hành chính - Đối tượng xét xử của Tòa án*" do TS. Phạm Hồng Thái làm chủ biên, xuất bản năm 2001. Cuốn sách đã đề cập đến những quan điểm lí luận về đối tượng của xét xử vụ án hành chính sơ thẩm là các quyết định hành chính. Đây là cơ sở lí luận và thực tiễn có giá trị giúp cho việc nhận diện tính chất và đặc trưng cơ bản của đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được nêu ở chương 2 của luận án.

Bên cạnh đó, trong phần nghiên cứu lí luận của các luận án tiến sĩ về lĩnh vực xét xử hành chính đã công bố cũng có bàn luận đến một số vấn đề có liên quan đến các yếu tố cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như: Luận án tiến sĩ của Nguyễn Thanh Bình: *Thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, được bảo vệ vào năm 2003, tại Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật đã phân tích cơ sở lí luận về thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính của TAND, đưa ra một số kết luận có ý nghĩa khoa học về khái niệm và phân loại thẩm quyền của tòa án, trong đó có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Luận án tiến sĩ của Hoàng Quốc Hồng: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, được bảo vệ vào năm 2007, tại Đại học Luật Hà Nội đã nghiên cứu cơ sở lý luận về sự cần thiết của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà hành chính; đặc điểm toà hành chính trong hệ thống TAND; quá trình hình thành, phát triển, thực trạng tổ chức và hoạt động của Toà hành chính ở Việt Nam đến năm 2006. Luận án tiến sĩ của Trần Kim Liễu: *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, được bảo vệ vào năm 2011, tại Đại học Luật Hà Nội đã đi vào làm rõ cơ sở lý luận của Toà hành chính tạo định hướng cho việc hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của Toà hành chính.

Từ việc tìm hiểu các công trình trên cho thấy, việc nghiên cứu các nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm cũng chưa được chú trọng và bàn luận rõ. Đặc biệt chưa có công trình nào phân tích được toàn diện khái niệm, làm rõ phạm vi và các yêu cầu cụ thể đối với sự điều chỉnh của pháp luật về các yếu tố cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính về đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử cũng như chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do đó, vấn đề này sẽ được luận án phân tích làm rõ nhằm thấy được bản chất của xét xử sơ thẩm, tạo cơ sở lý luận cho việc đánh giá các nội dung pháp luật và là căn cứ đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về các nội dung cơ bản nói riêng và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói chung.

Về các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được bàn luận ở một số công trình nghiên cứu như: Luận án tiến sĩ, “*Nâng cao vai trò của pháp luật Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*” (2001) của Nguyễn Minh Đoàn; Luận văn thạc sĩ “*Nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính - Nhìn từ góc độ bảo đảm tính độc lập của tòa án*”, (2013) của Nguyễn Thị Hương; Luận văn thạc sĩ “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*”, (2011) của Hoàng Thị Hoa Lê, bàn về các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tại mục 1.3.2 của luận văn đề ra các yếu tố bao gồm: tình hình kinh tế - xã hội, hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật TTHC nói riêng; cơ cấu tổ chức hoạt động của Tòa án; tổ chức hoạt động và hiệu quả hoạt động của chủ thể quản lý hành chính nhà nước; ý thức pháp luật của người dân. Ngoài ra, trong chuyên đề “*Những yếu tố đảm bảo hiệu quả của hoạt động tố tụng hành chính*”, TS. Trần Kim Liễu cũng đã đưa ra các yếu tố bảo đảm hiệu quả TTHC bao gồm: những bảo đảm mang tính chính trị, bảo đảm pháp lý, bảo đảm kinh tế - xã hội v.v. [25,tr.77]. Nhìn chung, các nhận định, quan điểm nêu trên đều hợp lý và cần được

kế thừa, phát triển. Tuy vậy, các công trình chủ yếu đề cập chung chung một số yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động tổ tụng hành chính chứ chưa đi sâu vào phân tích các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do đó, luận án sẽ làm rõ các yếu tố cụ thể tác động đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính làm cơ sở cho việc đề ra các giải pháp chính xác, khoa học.

Tóm lại: Qua việc nghiên cứu các công trình đã công bố có liên quan đến vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, có thể thấy rằng những nội dung lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính chưa được nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc và có hệ thống. Đa số các công trình chỉ mới bàn luận đến một số vấn đề khái quát chung về xét xử hành chính và đề cập một số khía cạnh lí luận có liên quan đến các yếu tố của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do đó, luận án cần tiếp tục làm rõ, bổ sung và hoàn chỉnh các nội dung lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính làm cơ sở đánh giá thực trạng và đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thời gian qua, ở Việt Nam đã có khá nhiều công trình nghiên cứu liên quan trực tiếp đến thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tiếp cận ở phạm vi rộng, hẹp khác nhau, trong đó có đề cập đến các vấn đề quan trọng của xét xử sơ thẩm như đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử, mô hình tổ chức thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong đó đáng kể nhất phải kể đến các luận án và luận văn thạc sĩ luật học và các bài viết có liên quan trên các tạp chí chuyên ngành.

Trước hết, các luận án tiến sĩ có liên quan đến đề tài trong chương đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành ít nhiều cũng đã đề cập đến thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên cả phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện, như luận án tiến sĩ của Nguyễn Thanh Bình: *Thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính* nghiên cứu khá kĩ thực trạng thẩm quyền này ở Việt Nam. Tuy vậy, do luận án này nghiên cứu về thẩm quyền xét xử của TAND trong giai đoạn 1996-2002, nên phân nghiên cứu thực trạng đã không còn mang tính thời sự và phù hợp với quy định pháp luật hiện nay.

Luận án tiến sĩ của Hoàng Quốc Hồng: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay* cũng đi vào bàn luận quá trình hình thành, phát triển, thực trạng tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính ở Việt Nam đến năm 2006.

Luận án tiến sĩ của Trần Kim Liễu: *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân* đánh giá về thực trạng tổ chức, hoạt động và vai trò của Toà hành chính ở Việt Nam theo tiến trình lịch sử.

Luận án tiến sĩ của Nguyễn Mạnh Hùng: *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam*, được bảo vệ vào năm 2014, tại Đại học Luật Hà Nội đã làm rõ vấn đề thực trạng phân định hai loại thẩm quyền trên ở Việt Nam. Luận án là một công trình nghiên cứu khá chi tiết và cụ thể về các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam, trong đó có nhiều nội dung liên quan đến đề tài như về thẩm quyền xét xử, khởi kiện, thụ lí sơ thẩm vụ án hành chính, thực tiễn của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính...

Luận văn thạc sĩ của Lương Hữu Phước: *“Hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng xét xử vụ án hành chính của toà án”*, bảo vệ năm 2006, tại Đại học Luật Hà Nội. Luận văn này chủ yếu tập trung nghiên cứu đánh giá các quy định pháp luật và thực trạng hoạt động xét xử các vụ án hành chính, thực trạng quy định pháp luật về QĐHC, HVHC qua hoạt động xét xử vụ án hành chính của TAND.

Luận văn thạc sĩ của Hoàng Thị Hoa Lê: *“Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính”* đánh giá quy định của pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhưng chỉ dừng lại phân tích một khía cạnh của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là trình tự và những công việc có liên quan để tiến hành phiên toà sơ thẩm vụ án hành chính. Các nội dung vấn đề chỉ dừng lại ở phạm vi luận văn thạc sĩ nên chưa nghiên cứu một cách sâu sắc và đầy đủ các khía cạnh lí luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam theo quy định pháp luật hiện hành v.v.

Ngoài ra, còn có một số luận văn khác có nội dung liên quan đến thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng được xem xét, nghiên cứu trong quá trình viết luận án, như: Đồng Thị Ninh: *“Khởi kiện và thụ lí vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam”*, bảo vệ năm 2012, tại Đại học Luật Hà Nội; Nguyễn Việt Nam, *“Tranh tụng trong tố tụng hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn”*, bảo vệ năm 2013, tại Đại học Luật Hà Nội; Trần Thị Lâm, *“Pháp luật về căn cứ thụ lí vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay”* bảo vệ năm 2015 tại Khoa Luật, Đại học Quốc Gia Hà Nội; Nguyễn Thị Mai Anh *“Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An”* bảo vệ năm 2015, tại Đại học Luật Hà Nội v.v. Các luận án và luận văn trên tuy không phải tất cả đều có trọng tâm nghiên cứu là vấn đề xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhưng đã bàn

luận đến thực trạng các vấn đề có liên quan đến xét xử sơ thẩm như thẩm quyền xét xử sơ thẩm, đối tượng xét xử sơ thẩm, thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, mô hình tòa hành chính hay vấn đề phân định thẩm quyền trong cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam

Tuy vậy, trong các công trình đã công bố, vấn đề thực trạng về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên cả phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện theo quy định Luật TTHC năm 2015 chưa được bàn đến một cách toàn diện và có hệ thống. Phần lớn các tác giả mới dừng lại ở phân tích, đánh giá các chế định cụ thể của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trước thời điểm Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực, nên một số phần phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật đã không còn phù hợp. Trong số các công trình được công bố sau năm 2015 chủ yếu là các bài tạp chí đề cập ngắn gọn, mang tính chất giới thiệu quy định của pháp luật mà chưa có sự phân tích, bình luận chuyên sâu về thực trạng pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hoặc chỉ đi vào bình luận một số quy định mới của Luật TTHC năm 2015. Đánh giá kết quả nghiên cứu cụ thể về các nội dung liên quan đến thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở các công trình trên nhận thấy:

Thứ nhất, về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được bàn đến trong một số công trình khoa học [25], [29], [40], [51], [79] v.v. Tuy nhiên, nhìn chung các tác giả đều không trực tiếp đề cập đến nội dung này hoặc đồng nhất đối tượng của xét xử hành chính với đối tượng của khởi kiện vụ án hành chính (các QĐHC, HVHC bị kiện). Nhiều công trình cho rằng, khái niệm “quyết định hành chính” trong pháp luật hiện hành chưa nêu được những tiêu chí đặc trưng để xác định văn bản nào là “quyết định hành chính” - đối tượng khởi kiện và thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ hai, về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, hầu hết các công trình đồng tình và chỉ ra những ưu điểm của phương pháp loại trừ để quy định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính [24,tr.209], [38,tr.5,6]. Bài báo "*Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tổ tụng hành chính - Sự kế thừa, phát triển và những nội dung cần tiếp tục được hoàn thiện*" của ThS. Nguyễn Mạnh Hùng (2011), Tạp chí Luật học là một trong ít bài viết khá đầy đủ và hệ thống về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, đã chỉ rõ phạm vi thẩm quyền xét xử sơ thẩm qua các thời kì, đánh giá những điểm kế thừa phát triển, cũng như chỉ rõ hạn chế về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của pháp luật

hiện hành ở thời điểm nghiên cứu, đây cũng là những căn cứ để tác giả nghiên cứu trong phần thực trạng pháp luật về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Bên cạnh đó, nhiều tác giả cũng đưa ra nhận định tuy Luật TTHC đã sử dụng phương pháp này để quy định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính, song chưa triệt để và còn nhiều hạn chế. Đặc biệt là việc quy định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính sơ thẩm về loại việc còn mang nặng tính liệt kê và hạn chế quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức, cụ thể:

- *“Việc liệt kê nhiều loại của đối tượng khiếu kiện hành chính như vậy không những đã 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”* [29,tr.90];

- *“Luật TTHC sử dụng phương pháp liệt kê đã không đảm bảo cho toà án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tất cả các tranh chấp hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của toà án nhân dân cấp huyện”* [29,tr.96].

- *“Rõ ràng Luật TTHC đã mở rộng đối tượng khởi kiện bằng phương pháp loại trừ kết hợp với liệt kê, song chính sự kết hợp này lại tạo ra sự mâu thuẫn giữa các điều khoản. Đây cũng là một hạn chế làm ảnh hưởng đến việc nhận diện đối tượng khởi kiện vụ án hành chính của các thẩm phán khi tiếp nhận vụ việc hành chính và càng gây khó khăn hơn cho cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính”* [25,tr.156]. Tác giả đồng tình với quan điểm trên, việc quy định về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần phải được quy định rõ ràng theo phương pháp định tính, kết hợp loại trừ nhằm đảm bảo tính thống nhất, dự báo và rõ ràng cho việc nhận diện các QĐHC, HVHC thuộc phạm vi khởi kiện và thụ lý xét xử của TAND.

Thứ ba, về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thời gian qua có ít các công trình nghiên cứu độc lập về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, mà chủ yếu tập trung phân tích từng giai đoạn cụ thể của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như khởi kiện vụ án hành chính, thụ tục thụ lý, phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính [29], [40], [76], [83], [27] v.v. Một số tác giả có quan điểm thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo nghĩa hẹp là trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm [74,tr.312], [40,tr.14] bao gồm các hoạt động kế tiếp bao gồm chuẩn bị khai mạc phiên tòa; Khai mạc phiên tòa; Giải quyết các thay đổi liên quan đến người tiến hành tố tụng; Thủ tục tranh tụng; Thủ tục hỏi tại phiên tòa; Thủ tục tranh luận; Thủ tục nghị án, tuyên án [25,tr.169], [68], [76]. Tuy nhiên, các công trình đã nghiên cứu chưa đánh giá và chỉ ra được tính đặc thù và các yêu cầu riêng của trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính so với sơ thẩm các vụ án khác, các bảo đảm

pháp lí và nguyên tắc cụ thể đảm bảo tính bình đẳng đối với đương sự trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trên cơ sở các luận điểm đưa ra, luận án sẽ đi vào bàn luận, phân tích toàn diện nội dung về thủ tục sơ thẩm vụ án hành chính, làm rõ tính đặc thù và các biện pháp bảo đảm nhằm thực hiện có hiệu quả thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ tư, về thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được bàn luận đến ở khá nhiều các công trình nghiên cứu khác nhau [1], [24], [44], [78], [80]. Phần lớn các công trình đều khẳng định ở nước ta còn thiếu cơ sở pháp lí rõ ràng, thống nhất quy định riêng về mô hình tổ chức thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính “*Trên thực tế, pháp luật về cơ cấu, tổ chức của Tòa hành chính còn tương đối sơ sài*” [44, tr.70]. Bên cạnh đó, qua việc nghiên cứu cho thấy hầu hết các tác giả đều thống nhất quan điểm mô hình hiện tại của tòa hành chính không đảm bảo được tính độc lập giữa tòa hành chính với cơ quan công quyền, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Ngoài ra, cũng nhấn mạnh một bất cập trong việc thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là sự hạn chế về năng lực, trình độ của đội ngũ tiến hành tố tụng và “*Sự độc lập chưa cao trong xét xử của thẩm phán trước cơ quan hành chính nhà nước*” [33],[40],[36] cũng như chế độ đãi ngộ của nhà nước đối với đội ngũ nhân sự và sự đầu tư về cơ sở vật chất kĩ thuật chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ của Tòa hành chính [44, tr.126].

Thứ năm, về thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam

Các công trình tập trung nghiên cứu thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm ở Việt Nam hiện nay chưa nhiều, chủ yếu bàn luận chung về thực tiễn hoạt động xét xử vụ án hành chính hoặc chỉ dừng lại ở việc đánh giá thực tiễn hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam trước khi ban hành Luật TTHC năm 2015. Một trong những công trình có đề cập đến thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay như Luận văn thạc sĩ của tác giả Hoàng Thị Hoa Lê (2011), “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*” đã đưa ra bức tranh khá đầy đủ về thực tiễn xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính ở Việt Nam, tuy nhiên do thời điểm nghiên cứu vào năm 2011 nên luận văn lại chỉ dừng lại nghiên cứu thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Bên cạnh đó, có thể đến đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường do TS. Trần Thị Hiền làm chủ nhiệm đề tài “*Luật Tố tụng hành chính 2010 và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính*” (2015), trong đó có chuyên đề có đề cập đến thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính “*Thủ tục xét xử sơ thẩm và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính*” đã đánh giá được thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ

án theo quy định Luật TTHC năm 2010. Ngoài ra có một số công trình đề cập đến thực tiễn việc thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính [25],[29],[40]; thực tiễn hoạt động của tòa hành chính [24],[44] v.v. Tuy nhiên, vì các công trình này không nghiên cứu chuyên sâu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và phân tích, đánh giá thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Luật TTHC năm 2010 nên chưa đưa ra cái nhìn bao quát, toàn diện về thực tiễn xét xử sơ thẩm hành chính ở Việt Nam, đặc biệt những hạn chế, vướng mắc sau khi áp dụng Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, những kết quả nghiên cứu, số liệu tổng kết thực tiễn trong các công trình đó sẽ cung cấp những nhận xét, đánh giá giúp nghiên cứu sinh có cái nhìn tương quan, so sánh về thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam qua các thời kì, giai đoạn cụ thể.

Tóm lại, có thể khẳng định, đến thời điểm hiện nay, các công trình phân tích, bình luận các quy định của pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính quy định Luật TTHC năm 2015 chưa bao quát và đầy đủ. Bởi vậy, luận án sẽ tập trung đánh giá làm rõ cơ sở pháp lý và thực tiễn thi hành pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định Luật TTHC năm 2015, trên cơ sở đối chiếu với các quy định trước đó và thực trạng xét xử hành chính các nước, chỉ ra các nguyên nhân cụ thể của những hạn chế, bất cập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Do vậy, nội dung đánh giá thực trạng trong luận án có tính mới, sâu sắc, toàn diện, không trùng lặp với nghiên cứu của các công trình đã công bố. Luận án cũng sẽ tiếp thu những nội dung có liên quan trong các công trình đã công bố về khảo sát thực tiễn xét xử để làm giàu thêm nguồn tư liệu đánh giá về thực trạng.

1.1.3. Tình hình nghiên cứu về đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Về các đề xuất, giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng đều được đề cập trong hầu hết các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án ở các phạm vi và mức độ khác nhau tùy thuộc vào mục đích và quy mô nghiên cứu của từng công trình. Trong đó, có thể kể đến một số công trình như Luận án tiến sĩ của Nguyễn Văn Quang: *A comparative study of the systems of review of administrative action by courts and tribunals in Australia and Viet Nam: What Vietnam can learn from Australian experience*, được trình bảo vệ vào năm 2007, tại Đại học tổng hợp Latrobe, Melbourne, Australia. Luận án đã tập trung nghiên cứu so sánh hệ thống xét xử vụ án hành chính bằng tòa án và cơ quan tài phán hành chính ở Australia và Việt Nam trên cả hai phương diện pháp luật và thiết chế nhằm mục đích tìm kiếm những kinh

nghiệm phù hợp có thể áp dụng trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Tác giả đã cung cấp những kinh nghiệm nước ngoài về mô hình và thẩm quyền, cách thức giải quyết tranh chấp hành chính. Đây là nguồn tài liệu tham khảo có giá trị làm cơ sở cho việc so sánh, đối chiếu, học hỏi kinh nghiệm để nghiên cứu hoàn thiện phương thức xét xử vụ án hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng phù hợp điều kiện của Việt Nam và bối cảnh hội nhập quốc tế.

Luận án tiến sĩ của Phạm Hồng Quang: *Tòa hành chính ở Việt Nam - Mô hình, thẩm quyền và những kinh nghiệm nước ngoài (“Administrative Division Court in Viet Nam - Model, Jurisdiction and Lesson from foreign experiences”)*, được bảo vệ vào năm 2010, tại Đại học Nagoya, Nhật Bản. Luận án đi sâu vào nghiên cứu về Tòa hành chính ở các phương diện: mô hình, thẩm quyền, nội dung các bản án, quyết định của Tòa hành chính và vấn đề học tập kinh nghiệm nước ngoài về vấn đề này cho Việt Nam. Do vậy, luận án cũng không đi sâu nghiên cứu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhưng những đánh giá, nhận định trong luận án có thể giúp nghiên cứu sinh học hỏi những kinh nghiệm các nước đưa ra các giải pháp hoàn thiện mô hình và thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được nêu trong chương 4 của luận án.

Luận văn thạc sĩ của Nguyễn Thị Hương: *“Nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính - Nhìn từ góc độ bảo đảm tính độc lập của tòa án”*, bảo vệ năm 2013, tại Đại học Luật Hà Nội cũng đã đề ra kiến nghị về việc nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính nhưng chỉ mới đi sâu ở góc độ bảo đảm tính độc lập của Tòa án chứ chưa nhìn nhận một cách toàn diện, đầy đủ các yêu cầu nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn hiện nay.

Bên cạnh đó, TS. Nguyễn Văn Thanh và LG. Đinh Văn Minh trong cuốn *“Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam”* của, NXB Tư pháp, xuất bản năm 2004 đã đề xuất nhiều giải pháp tiếp tục đổi mới cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu kiện hành chính trong thời gian tới, trong đó có nhiều giải pháp có giá trị tham khảo cho hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Cuốn *“Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”*, do PGS.TS Nguyễn Như Phát và PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên, xuất bản năm 2010 với sự hợp tác và hỗ trợ của Viện KAS, cộng hoà Liên bang Đức trên cơ sở luận giải quan điểm lí luận về tài phán hành chính, vai trò của cơ quan tài phán hành chính đã đưa ra được các giải pháp để nâng cao hiệu quả của thiết chế tài phán hành chính ở Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập.

Ngoài ra, có một số đề tài khoa học cấp bộ và cấp cơ sở như: Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ: *“Một số giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án nhân dân theo tinh thần cải cách tư pháp”* (2005) của TAND tối cao, do các tác giả ThS. Đặng Xuân Đào; ThS. Lê Văn Minh và Vũ Tiến Trí thực hiện. Công trình này đã nghiên cứu, khảo sát thực tiễn xét xử vụ án hành chính, từ đó đưa ra những giải pháp sát thực, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng giải quyết các khiếu kiện hành chính tại TAND theo tinh thần cải cách tư pháp. Đây là nguồn tham khảo để nghiên cứu sinh luận giải các vấn đề trong chương 4 của luận án, tìm ra các giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với tinh thần cải cách tư pháp; Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở: *“Luật Tố tụng hành chính 2010 và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính”* (2015) của Trường đại học Luật Hà Nội do TS. Trần Thị Hiền làm chủ nhiệm đề tài đưa ra kiến nghị về những nội dung trong Luật TTHC năm 2010 cần phải sửa đổi, bổ sung, góp phần gia tăng tính phù hợp của Luật với thực tế giải quyết các vụ án hành chính, trong đó có nhiều đề xuất có giá trị tham khảo trong việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở: *“Pháp luật tố tụng hành chính với việc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013”* của Trường đại học Luật Hà Nội do TS. Nguyễn Thị Thủy làm chủ nhiệm đề tài đề ra một số giải pháp về cả phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện theo định hướng bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Nghiên cứu giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam cần kể đến các bài báo đề cập đến giải pháp hoàn thiện pháp luật và kinh nghiệm giải quyết khiếu kiện hành chính của nước ngoài. Trong đó, có nhiều nhận định quan trọng mà nghiên cứu sinh có thể tham khảo, kế thừa có chọn lọc để đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh hiện tại của Việt Nam, như: Bài báo *“Luật tố tụng hành chính 2010 và vấn đề nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”* của TS. Nguyễn Văn Quang (2011), tạp chí Nghề luật đã đưa ra các giải pháp có ý nghĩa khoa học và thực tiễn cho việc nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng ở Việt Nam. Nguyễn Hoàng Anh (2005), *“Những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính trong xét xử vụ án hành chính ở Cộng hoà Pháp và Vương quốc Bỉ”*, tạp chí Nhà nước và Pháp luật (7), tr. 78 - 83; ThS. Phạm Hồng Quang (2005), *“Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách Tố*

tụng hành chính ở Nhật Bản hiện nay", Tạp chí Luật học, (3), tr. 70 - 76; TS. Phạm Hồng Quang (2010), "*Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của một số nước trên thế giới*", Tạp chí nghiên cứu lập pháp; TS. Nguyễn Văn Quang (2012), "*Mô hình giải quyết khiếu kiện hành chính của Vương quốc Anh*", Tạp chí luật học, (7), tr. 66 – 76...

Tóm lại, qua việc tìm hiểu các công trình đã công bố, thấy rằng các tác giả tập trung chủ yếu vào giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử hành chính nói chung, một số công trình có đưa ra kiến nghị hoàn thiện pháp luật về các nội dung cụ thể của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như sau:

Thứ nhất, về đối tượng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính: Hầu hết các công trình đều đưa ra quan điểm mở rộng phạm vi đối tượng xét xử vụ án hành chính của Tòa án nhân dân nhằm bảo vệ quyền và lợi ích công dân [25],[29],[44],[53]. Bên cạnh đó, cần xác định rõ các dấu hiệu đặc trưng về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính để làm cơ sở cho việc thụ lý và ra phán quyết về tính hợp pháp của đối tượng này.

Về phạm vi các QĐHC, HVHC không thuộc phạm vi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn có nhiều ý kiến khác nhau thậm chí đối lập nhau về vấn đề này: *Một là*, không hoặc chưa nên đưa quyết định quy phạm là đối tượng của khiếu kiện hành chính: "*Không quy định QĐHC quy phạm, QĐHC chủ đạo và HVHC ảnh hưởng chung đến lợi ích của cộng đồng xã hội là đối tượng của khiếu kiện hành chính*" [29, tr.135]. Đây là quan điểm phù hợp với bản chất, mục đích của khởi kiện vụ án hành chính, tuy nhiên cũng cần được bàn luận thấu đáo nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. *Hai là*, về kinh nghiệm xác định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của nước ngoài, có công trình đã phản ánh: "*Toà án có thể xem xét tính hợp pháp của các quy phạm pháp luật hành chính, như trường hợp của Pháp, các toà án có thể phán quyết từ những quyết định nhỏ nhất của chính quyền địa phương đến các nghị định được ban hành bởi tổng thống, ngoại trừ những văn bản đặc biệt của chính phủ*" [53, tr.13]. Vấn đề nêu trên được nhiều tác giả bàn luận tới dưới góc độ so sánh với hệ thống pháp luật một số nước tiêu biểu là cơ sở để học hỏi kinh nghiệm trong quá trình nghiên cứu thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam. Tuy các quan điểm nêu trên đều có nội dung hợp lý, nhưng đây là vấn đề phức tạp và quan trọng cần được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ trong luận án trên cơ sở tham khảo các kết quả nghiên cứu và thực trạng tổ chức, hoạt động xét xử hành chính ở Việt Nam và các quy định khác có liên quan phù hợp với tinh thần cải cách tư pháp và bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích cho cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Một số công trình nêu quan điểm nên “*quy định theo hướng các khiếu kiện hành chính, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện thì giao cho Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết theo thủ tục sơ thẩm*” [85]. Nghiên cứu sinh cho rằng đây chỉ là giải pháp có tính chất “tình thế”, về lâu dài giải pháp này không thực sự phù hợp với yêu cầu phân cấp hợp lý thẩm quyền xét xử và tinh thần cải cách tư pháp về việc mở rộng thẩm quyền xét xử cho TAND cấp huyện. Vấn đề này sẽ được luận giải cụ thể trong chương 3 của luận án. Bên cạnh đó, có công trình đưa ra quan điểm quy định: “*TAND tối cao có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện QĐHC hoặc cán bộ, công chức có thẩm quyền từ cấp tỉnh trở lên*” [1, tr.169]. Quan điểm này không phù hợp với nguyên tắc bảo đảm chế độ xét xử phúc thẩm trong TTHC. Vấn đề này cũng được bàn luận khá sâu sắc trong bài báo “*Phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần tiếp tục được hoàn thiện*” của ThS. Nguyễn Mạnh Hùng (2011), Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Bài báo này đã đưa ra kiến nghị về việc phân cấp hợp lý thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam giữa Tòa án nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh.

Quy định hợp lý thẩm quyền xét xử vụ án hành chính không chỉ là cơ sở để thực hiện tốt quyền khởi kiện mà còn giúp toà án giải quyết hiệu quả các tranh chấp hành chính. Do đó vấn đề này cần được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ về cách thức, phương pháp quy định về thẩm quyền loại việc và nội dung của phân cấp thẩm quyền xét xử vụ án hành chính để đưa ra những kiến nghị lập pháp cụ thể, hợp lý.

Về giải pháp hoàn thiện quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được bàn luận khá nhiều ở các công trình trước đây theo hướng phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành ở thời điểm nghiên cứu và chỉ giới hạn trong việc phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện [68, tr.123], [10]. Trong bài viết của mình tác giả Nguyễn Văn Quang nêu: “*để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC bị khiếu kiện, toà án cần phải có những chuẩn mực về mặt pháp luật làm cơ sở cho việc ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC*” [57, tr.46]. Một số các tác giả nêu ra quan điểm về cách xử lý của Hội đồng xét xử liên quan đến QĐHC quy phạm: “*cần trao cho toà án quyền kiến nghị với cơ quan, cán bộ có thẩm quyền huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật, chấm dứt hành vi trái pháp luật (có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện)*” [56, tr.40] hay trong chế định về quyền hạn của toà án cần bổ sung quyền “*kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các văn bản pháp luật trái pháp luật là căn cứ để ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC bị khiếu kiện*” [81, tr.43]. Bài báo “*Quyền hạn của Tòa án nhân*

dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính” của ThS. Nguyễn Văn Quang (2000), Tạp chí Luật học, (6). Bài báo này đã đưa ra một số quan điểm về phạm vi quyền hạn của tòa án nhân dân trong việc đưa ra phán quyết đối với các QĐHC, HVHC bị kiện và đối với các văn bản pháp luật, hành vi trái pháp luật có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Quan điểm này đã được thể chế hóa trong Luật TTHC năm 2015 và sẽ được nghiên cứu sinh đánh giá, làm rõ hơn trong luận án nhằm đưa ra những quy định hợp lý, hiệu quả, đảm bảo vai trò của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Một số ý kiến lại cho rằng: Nên quy định quyền sửa các QĐHC khi thấy quyết định cần phải sửa và tòa có thể sửa. Ý kiến này dựa trên lập luận rằng làm như vậy thì quá trình phục hồi quyền lợi hợp pháp của người khởi kiện sẽ diễn ra nhanh chóng hơn: *“cần thiết phải quy định Tòa án có quyền sửa đổi QĐHC trong các trường hợp cần thiết theo quy định của Pháp luật”* [84, tr.24] hoặc quan điểm *“Tòa án xem xét, áp dụng pháp luật để đi đến phán quyết khách quan nhất đối với các QĐHC cá biệt của tổ chức, cơ quan cũng như các hành vi hành chính của công chức có hợp pháp, hợp lý hay không”* [115, tr.45]. Các quan điểm này cũng cần phải xem xét và nghiên cứu kỹ trên cơ sở phân định quyền tư pháp và quyền hành pháp, để cơ quan tư pháp không can thiệp sâu vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước và trái với quan điểm về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam quy định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

Có ý kiến cho rằng cần *“ban hành các quy định khung về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC...Luật về ban hành QĐHC đang được xây dựng sẽ là đạo luật phù hợp thể hiện các quy định khung về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC”* [29, tr.53]. Bên cạnh đó, có thể *“áp dụng các yếu tố phù hợp của học thuyết án lệ”* [29, tr.54]. Đây cũng là một vấn đề cần phải được tiếp tục nghiên cứu nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý thống nhất cho việc tổ chức thực hiện có hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và tạo căn cứ pháp lý cụ thể cho việc ra phán quyết của TAND khi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Qua tham khảo các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về vấn đề này, nhận thấy pháp luật TTHC của Việt Nam cần xác định một cách rõ ràng, cụ thể hơn thẩm quyền ra phán quyết của Tòa án đối với vụ án hành chính. Như có ý kiến đưa ra *“Lâu nay tòa hành chính tự giới hạn phạm vi quyết định của mình và các thẩm phán gần như tước bỏ biện pháp hữu hiệu nhằm đảm bảo thực thi các quyền của người dân trước cơ quan hành chính nhà nước. Hiệu lực của các phán quyết và tính khả thi trong việc thi hành bản án hành chính thời gian qua rất hạn chế...”*

[81,tr.36], tác giả cũng cho rằng để khắc phục tình trạng trên, pháp luật cần quy định và xác định rõ ràng các biện pháp bảo đảm thi hành bản án, quyết định của tòa án. Thiết nghĩ, vấn đề này cần được tiếp tục nghiên cứu làm rõ xuất phát từ việc học hỏi kinh nghiệm các nước, từ vấn đề phân công quyền lực nhà nước và khả năng thực tế của tòa án trong việc giải quyết tranh chấp hành chính để việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đạt hiệu quả và bảo vệ triệt để quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức cũng như đảm bảo việc thi hành nghiêm túc bản án, quyết định của tòa án.

Thứ ba, về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Một số công trình đưa ra kiến nghị tăng thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính và đảm bảo tính minh bạch về thời điểm phát sinh thời hiệu này [83.tr.96]. Các quan điểm này đều có nội dung hợp lí sẽ được luận án tiếp cận, tiếp tục nghiên cứu.

Về căn cứ và hình thức thụ lí vụ án hành chính, nhìn chung các công trình không đưa ra giải pháp toàn diện về các nội dung của thụ lí vụ án hành chính mà chủ yếu đưa ra quan điểm hoàn thiện pháp luật về điều kiện thụ lí vụ án hành chính. Có quan điểm cho rằng việc khởi kiện vụ án hành chính phải đáp ứng 9 điều kiện: Quyền khởi kiện; người khởi kiện phải có năng lực hành vi TTHC; thời hiệu khởi kiện; chưa đủ điều kiện khởi kiện; điều kiện về tố tụng; điều kiện về thẩm quyền; quyền lựa chọn khi vừa khiếu nại, vừa khởi kiện; nộp tạm ứng án phí hành chính sơ thẩm; đơn khởi kiện [118,tr.31,40]. Quan điểm này đã không có sự phân biệt cần thiết giữa điều kiện khởi kiện với hình thức khởi kiện và các điều kiện khác của thụ lí vụ án hành chính. Tóm lại, vấn đề trên còn nhiều quan điểm khác nhau, do đó cần tiếp tục nghiên cứu thống nhất về căn cứ, điều kiện, hình thức thụ lí vụ án hành chính.

Về phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, công trình nghiên cứu đa phần đều có quan điểm cho rằng cần *“hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, theo hướng kế thừa những ưu điểm của mô hình tố tụng thẩm vấn và tiếp thu có chọn lọc những yếu tố tiến bộ của mô hình tố tụng tranh tụng, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người”* [85,tr.20], *“Mở rộng tranh tụng, nâng cao hiệu quả tranh tụng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính”* [48,tr.8]. Bên cạnh đó, một số nhà khoa học và bài viết có đề cập đến vấn đề quy định thủ tục rút gọn trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Vấn đề này cũng cần phải phân tích làm rõ trong luận án nhằm đưa ra quan điểm, giải pháp phù hợp với điều kiện đặc thù của việc giải quyết tranh chấp hành chính nhằm đảm bảo tính khả thi, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, hướng tới bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thứ tư, về mô hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Hầu hết các công trình đều khẳng định việc hoàn thiện xây dựng mô hình phù hợp có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong đó điển hình có hai luận án tiến sĩ: Hoàng Quốc Hồng (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay* và Trần Kim Liễu (2011), *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*. Theo đó, các tác giả đã nêu rõ tính cần thiết phải xây dựng mô hình tòa hành chính theo định hướng cải cách tư pháp, đề xuất thành lập tòa hành chính thuộc hệ thống tòa án nhân dân, có chức năng xét xử các khiếu kiện hành chính theo thẩm quyền xét xử, cũng tại trang 161, tác giả đưa ra phương án cho giai đoạn tiếp theo (gọi là giai đoạn 2 - sau 2020) thì “*Toà hành chính cần phải tách thành một hệ thống độc lập, tồn tại song song với TAND, thực hiện chức năng xét xử vụ án hành chính*”. Bên cạnh đó, có quan điểm đề xuất việc hoàn thiện mô hình cơ quan tài phán theo hướng “*kết hợp song song giữa việc xây dựng hệ thống cơ quan tài phán thuộc chính phủ (appellee system) và hệ thống tòa án tư pháp (judicial review system)*” [53,tr.22]. Bài báo “*Bàn về một số đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam hiện nay*” của ThS. Nguyễn Thắng Lợi (2011), Tạp chí Dân chủ và pháp luật, (Số chuyên đề về Luật TTHC). Bài báo này đã đưa ra một số quan điểm về việc xây dựng mô hình tòa án sơ thẩm khu vực; tiếp tục mở rộng thẩm quyền xét xử của tòa án đối với các QĐHC, HVHC mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức.

Ngoài ra, có quan điểm kiến nghị việc thiết lập thêm cơ quan tài phán hành chính với tính chất là cơ quan chuyên trách trực thuộc Chính phủ có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính ở Việt Nam [18,tr.166]. Quan điểm này dựa trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm tổ chức *cơ quan tài phán hành chính (Administrative tribunal) với tính chất là cơ quan “nửa hành chính, nửa tư pháp” bên cạnh phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính theo cơ chế nội bộ (Internal review) và phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính bằng xét xử tư pháp (Judicial review)* [59.tr.39] ở một số nước như: Cộng hoà Pháp, Vương quốc Anh, Australia, Hoa Kỳ và một số nước trong hệ thống thông luật (Common law) [54,tr.74], [60,tr.32]. Ngoài ra, cũng có công trình nghiên cứu đưa ra quan điểm thiết lập thêm cơ quan trung gian hoà giải để giải quyết các khiếu kiện hành chính ở Việt Nam [80]. Quan điểm này dựa trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm tổ chức *cơ quan trung gian hoà giải hành chính Cộng hoà Pháp được thành lập theo Luật số 73-6 ngày 03/01/1973 và ở hơn 130 nước trên thế giới với tên gọi và phạm vi thẩm quyền*

khác nhau như Thanh tra quốc hội (Thụy Điển), Người bảo vệ công dân (Bồ Đào Nha), Phái viên quốc hội (Tây Ban Nha)... Việc xây dựng mô hình thực hiện việc xét xử cần có sự học hỏi tham khảo mô hình các nước trên thế giới tuy nhiên cũng phải phù hợp với đặc điểm chính trị, kinh tế xã hội mỗi nước để xây dựng thiết chế phù hợp. Nghiên cứu sinh cho rằng trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam, chúng ta chưa nên thiết lập cơ quan tài phán hành chính hay cơ quan trung gian hoà giải hành chính bởi những thiết chế đó chỉ thực sự phát huy được hiệu quả khi mà phương thức xét xử hành chính (có tính chất tư pháp thuần túy) đã được hoàn thiện ở mức độ cao. Qua tham khảo các công trình nghiên cứu và thực tế tổ chức và hoạt động xét xử hành chính ở Việt Nam chúng ta có thể thấy rõ phương thức này còn nhiều điểm hạn chế cần được khắc phục và có thể khắc phục được mà không cần phải thiết lập thêm các phương thức khác để giải quyết khiếu kiện hành chính. Không những vậy, để thiết lập và vận hành có hiệu quả các phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính mới, chúng ta cần phải có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về phương diện lí luận; về tổ chức nhân sự, cơ sở vật chất; đặc biệt là về nhận thức, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức và nhân dân về khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện hành chính. Thực tế ở Việt Nam hiện nay cho thấy chúng ta chưa chuẩn bị đủ các điều kiện này. Vấn đề này sẽ được tiếp tục nghiên cứu, bàn luận làm rõ trong luận án nhằm kiến nghị mô hình phù hợp đáp ứng hiệu quả và nâng cao tính độc lập, khách quan trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Vấn đề xây dựng đội ngũ thẩm phán chuyên trách cũng là một đòi hỏi hiện nay ở Việt Nam, được đề cập tới trong nhiều bài viết, tham luận [20], [24], [29], [33], [36] có ý nghĩa tham khảo trong việc đưa ra kiến nghị hoàn thiện đội ngũ nhân sự thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ năm, về các giải pháp có liên quan đến việc tổ chức thực hiện có hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng được bàn luận đến trong nhiều các công trình, bài viết có liên quan. Đa phần các tác giả đều chỉ ra được các giải pháp về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng trong xét xử hành chính, tăng cường việc tuyên truyền pháp luật nâng cao ý thức pháp luật của người dân và cơ quan nhà nước đồng thời nhấn mạnh việc đầu tư các yếu tố thiết chế hỗ trợ tư pháp, cơ sở vật chất kĩ thuật phục vụ có hiệu quả cho công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính...Tuy nhiên, các giải pháp này đưa ra ở các giai đoạn khác nhau, nên có một số giải pháp không còn phù hợp điều kiện kinh tế xã hội và bối cảnh hiện nay ở Việt Nam

1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Vấn đề giải quyết tranh chấp hành chính, trong đó có một số khía cạnh liên quan đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng được bàn luận đến ở những góc độ khác nhau trong một số công trình nghiên cứu về pháp luật TTHC của nước ngoài. Trong đó, có thể nêu ra một số sách và các bài báo khoa học sau:

Thứ nhất, cuốn “*Luật tố tụng hành chính của cộng hoà liên bang Đức*” của tiến sĩ Wolf Ruediger Schenke, NXB Chính trị Quốc gia năm 2000. Cuốn sách đưa ra những quy định liên quan đến thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như vấn đề khởi kiện, quyền khiếu kiện hành chính, tiến hành quá trình tiền tố tụng, thời hiệu khởi kiện. Đây là căn cứ tham khảo để đối chiếu, đánh giá thực trạng pháp luật TTHC của Việt Nam tại chương 3 của luận án.

Thứ hai, cuốn “*Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*” của Adriaan Bedner, xuất bản năm 2001. Cuốn sách là công trình nghiên cứu toàn diện, hệ thống về quá trình hình thành, thực trạng tổ chức và hoạt động của Toà án hành chính ở Indonesia. Trên cơ sở phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả xét xử vụ án hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng, như pháp luật, thẩm quyền, thủ tục, tổ chức bộ máy, nhân sự, nguồn tài chính. Cuốn sách đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của Toà án hành chính ở Indonesia, trong đó có một số giải pháp có thể học hỏi nhằm hoàn thiện mô hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Thứ ba, cuốn “*Pháp luật hành chính của Cộng hoà Pháp*” của tác giả Martine Lombard và Gilles Dumont, Nhà xuất bản Tư pháp, 2007. Trong đó, chương 13 của cuốn sách đề cập đến lịch sử hình thành, cơ cấu tổ chức và chức năng thẩm quyền của các toà án hành chính có thẩm quyền chung và các toà án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt. Chương 14 bàn về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính là những nội dung có thể tham khảo trong việc nghiên cứu, học hỏi nhằm hoàn thiện mô hình và thủ tục xét xử sơ thẩm ở Việt Nam.

Thứ tư, cuốn “*Tribunals in the Common Law World*” do Robin Creyke làm chủ biên, xuất bản năm 2008. Cuốn sách đã tổng hợp và phản ánh kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả về cơ quan tài phán ở một số nước thuộc hệ thống thông luật (Common law). Trong đó, có nhiều nội dung liên quan đến vai trò của cơ quan tài phán trong giải quyết các tranh chấp hành chính ở Australia, Canada, New Zealand và Vương quốc Anh. Cuốn sách đã chỉ ra những điểm tương đồng và khác biệt về thực trạng tổ chức, hoạt động và xu hướng phát triển của mô hình giải quyết tranh chấp hành chính

bằng cơ quan tài phán ở các quốc gia này. Đây là những nội dung có thể tham chiếu trong việc nghiên cứu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Thứ năm, cuốn "*Administrative Division Court in Vietnam: Model, Jurisdiction and Lesson from foreign experiences*" của Dr. Pham Hong Quang, xuất bản năm 2010. Cuốn sách đã phân tích, đánh giá ở các phương diện lý luận, thực tiễn về một số khía cạnh có liên quan đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như mô hình, tổ chức Tòa hành chính, thẩm quyền, nội dung các bản án, quyết định của Tòa hành chính và vấn đề học tập kinh nghiệm nước ngoài về vấn đề này cho Việt Nam; khẳng định về sự cần thiết và đưa ra một số đề xuất hoàn thiện về mô hình tổ chức; mở rộng tối đa thẩm quyền của Tòa hành chính trong điều kiện thành lập cơ quan tài phán hành chính trực thuộc chính phủ và các Tòa hành chính khu vực ở Việt Nam.

Thứ sáu, bài báo "Pháp điển hoá, kiểm soát, Châu Âu hoá: Hiện trạng của luật hành chính Đức" của GS.TS. Franz Reimer, trường Đại học Tổng hợp Giessen Cộng hoà Liên bang Đức, đã mô tả khái quát quá trình hình thành, từng bước hoàn thiện phương thức xét xử vụ án hành chính, trong đó có xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; chỉ ra ý nghĩa và điều kiện cơ bản để công dân thực quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với các hành vi bất hợp pháp của cơ quan công quyền ở Cộng hoà Liên bang Đức. Bài viết cũng đã đưa ra những giải pháp đảm bảo cho công dân thực hiện quyền khởi kiện các QĐHC và HVHC.

Thứ bảy, bài báo "Hệ thống tài phán hành chính của Cộng hoà Liên bang Đức" của GS.TS. Roland Fritz, M.A, Chánh án Tòa án hành chính Frankfurt am Main Cộng hoà Liên bang Đức, đã mô tả khái quát về các phương diện cơ bản của hệ thống tài phán hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức. Trong đó đưa ra một số nhận định về ý nghĩa của thẩm quyền xét xử vụ án hành chính trong việc bảo hộ pháp lý toàn diện, triệt để cho người dân trước các quyết định của cơ quan công quyền; nguyên tắc quyền tự định đoạt của người khởi kiện vụ án hành chính; nội dung và phương pháp quy định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính về loại việc, phân cấp thẩm quyền của hệ thống Tòa án trong việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ tám, bài báo "Reforming Administrative Dispute Resolution in China" của Ji Hongbo, đã tập trung phân tích những ưu điểm và vai trò cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính, giới thiệu một số phương thức giải quyết tranh chấp hành chính cụ thể tại Trung Quốc. Những kết luận trong bài viết có thể sử dụng tham chiếu trong việc nghiên cứu hoàn thiện hoạt động xét xử sơ thẩm hành chính ở Việt Nam v.v.

Như vậy, qua tìm hiểu các công trình nghiên cứu nước ngoài có liên quan đến đề tài luận án, cho thấy chưa có công trình nghiên cứu nào của các tác giả nước ngoài nghiên cứu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam; chỉ có một số tác giả Việt Nam thực hiện nghiên cứu ở nước ngoài bằng tiếng nước ngoài có bàn luận đến một số khía cạnh khác nhau của vấn đề này. Tuy không trực tiếp nghiên cứu chuyên sâu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, nhưng các công trình trên đã bàn đến một số khía cạnh khác nhau có liên quan đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như đối tượng xét xử, mô hình và thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thủ tục xét xử vụ án hành chính trong quy định pháp luật một số nước tiêu biểu như Đức, Pháp, Nhật Bản, Trung Quốc v.v. Các nghiên cứu trên thực sự là những tài liệu có giá trị để giúp tác giả so sánh, đối chiếu với hệ thống TTHC trong nước; rút ra bài học kinh nghiệm nhằm đề xuất, kiến nghị hợp lý cho việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

1.3. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài và những vấn đề được luận án tiếp tục nghiên cứu.

Thông qua đánh giá khách quan, toàn diện tình hình nghiên cứu của các công trình khoa học trên ba nội dung liên quan trực tiếp đến đề tài về lý luận, thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cho thấy các công trình này đã đưa ra nhiều nhận định, quan điểm khác nhau, thậm chí là trái ngược nhau về các nội dung của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Như vậy, vấn đề này đã dành được sự quan tâm đáng kể của các nhà khoa học. Các công trình nghiên cứu kể trên đã đề cập đến một số vấn đề lý luận giúp cho tác giả luận án có được cách tiếp cận đúng đắn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, có tính gợi mở cho việc nghiên cứu, hoàn chỉnh các vấn đề lý luận từ đó xác định hướng kiến nghị hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh đó, các công trình ít nhiều đánh giá thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên cả phương diện pháp luật và thực tiễn thi hành về thẩm quyền xét xử sơ thẩm, các giai đoạn của thủ tục xét xử, mô hình tổ chức tòa hành chính; đưa ra một số kiến nghị, giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đó là những kết quả nghiên cứu đạt được luận án có thể kế thừa và phát triển trong quá trình nghiên cứu về đề tài “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*”.

Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có công trình nào nghiên cứu một cách tập trung và có hệ thống, chuyên sâu, toàn diện dưới góc độ lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Ở nước ngoài, cũng có một số công trình nghiên cứu đến các chế định có liên quan, tuy nhiên các công trình này lại chỉ

ngiên cứu quy định pháp luật và thực tiễn của nước ngoài. Chính vì vậy, một số vấn đề lí luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam vẫn chưa được giải quyết thấu đáo như đã đánh giá ở trên. Các giải pháp đưa ra trong các công trình đã công bố cũng có nhiều điểm phù hợp, có ý nghĩa tham khảo cho nghiên cứu sinh khi thực hiện đề tài. Tuy nhiên, vì mục đích và phạm vi của các công trình trên là khác nhau, nên các giải pháp không trực tiếp, chuyên sâu và cụ thể cho việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với bối cảnh hiện nay ở Việt Nam cũng chưa đề xuất được cơ chế đảm bảo thực hiện trên thực tế.

Đặc biệt, khi Luật TTHC năm 2015 ban hành và đi vào thực hiện, các nghiên cứu, đánh giá và giải pháp trước đây sẽ có nhiều điểm không còn phù hợp với thực tiễn pháp lí và bối cảnh hiện nay ở Việt Nam.

Chính vì vậy, trên cơ sở kế thừa, tiếp thu những kết quả nghiên cứu đạt được, luận án sẽ tập trung nghiên cứu, làm rõ một cách hệ thống và toàn diện các nội dung sau:

Thứ nhất, khái niệm về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với nội dung và mục đích; những dấu hiệu, đặc trưng cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhằm phân biệt với sơ thẩm trong tố tụng hình sự, dân sự và phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính.

Thứ hai, vị trí của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong tố tụng hành chính, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính về phương diện chính trị - xã hội và pháp lí.

Thứ ba, những vấn đề cốt lõi của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như đối tượng xét xử, chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính sẽ được chú trọng làm rõ, đặc biệt chỉ ra yêu cầu đối với sự điều chỉnh của pháp luật về các nội dung trên làm căn cứ định hướng cho các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Thứ tư, những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta hiện nay.

Thứ năm, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của pháp luật hiện hành ở Việt Nam, trong đó chú trọng đánh giá điểm mới của Luật TTHC năm 2015, chỉ rõ ưu điểm và hạn chế, bất cập của thực trạng pháp luật hiện hành và thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ sáu, trên cơ sở kế thừa có chọn lọc kết quả công trình đã công bố, luận án sẽ tập trung nhận diện sự cần thiết của việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nghiên cứu về các quan điểm và kiến nghị hệ thống các giải pháp phù

hợp với bối cảnh hiện nay ở Việt Nam và xu thế hội nhập quốc tế nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Luận án sẽ không dừng lại ở việc liệt kê tên các giải pháp mà sẽ đề ra các giải pháp cụ thể mang tính đồng bộ, khả thi trên cả hai phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời phân tích, luận giải thuyết phục các đề xuất, kiến nghị và các biện pháp bảo đảm thực hiện các nhóm giải pháp đó.

1.4. Giải thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

1.4.1. Giải thuyết nghiên cứu

Giải thuyết đề tài đặt ra là xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là phương thức hữu hiệu, có ý nghĩa quan trọng trong việc giải quyết tranh chấp hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước tuy vậy về mặt lý luận và thực tiễn chưa được nghiên cứu một cách toàn diện, có tính hệ thống. Chính vì vậy, pháp luật hiện hành và thực tiễn tổ chức thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên thực tế ở nước ta vẫn còn nhiều vướng mắc, hạn chế chưa đáp ứng đòi hỏi thực tế.

Về phương diện lý luận, hiện nay vẫn chưa có quan điểm thống nhất về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; vị trí, vai trò xét xử sơ thẩm trong TTHC. Các nghiên cứu vẫn chưa chỉ ra đặc thù riêng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính để phân biệt với xét xử sơ thẩm vụ án hình sự, dân sự hay giai đoạn xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính. Trên thực tế, các nội dung cơ bản và các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vẫn chưa được luận giải thấu đáo. Đến nay, cũng chưa có một công trình nào phân tích cụ thể các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Về phương diện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, dù Luật TTHC năm 2015 được ban hành, có hiệu lực tạo ra cơ sở pháp lý cho việc giải quyết tranh chấp hành chính nhưng các quy định về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay vẫn còn những điểm chưa thống nhất và hợp lý, nhiều quy định chưa minh bạch, rõ ràng gây những khó khăn, vướng mắc trong việc tổ chức thực hiện trên thực tế cần phải tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện.

Hiện nay chưa có hệ thống giải pháp phù hợp, khả thi, khoa học để khắc phục một cách triệt để những hạn chế, bất cập trong cả quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, đáp ứng nhu cầu giải quyết có hiệu quả tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp, bảo vệ và bảo đảm công bằng về quyền và lợi ích cho người dân, để người dân yên tâm và

tin tưởng lựa chọn phương thức này, kiểm soát được hữu hiệu hoạt động quản lí hành chính nhà nước và phù hợp với các cam kết quốc tế trong tiến trình hội nhập.

1.4.2. Các câu hỏi nghiên cứu

Để làm rõ các giả thuyết nghiên cứu trên, luận án đặt ra và sẽ giải quyết các câu hỏi nghiên cứu sau đây:

- Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là gì, có những đặc thù gì so với xét xử sơ thẩm hình sự, dân sự và phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính?
- Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vị trí như thế nào trong tổ tụng hành chính và thể hiện vai trò ra sao trên phương diện chính trị - xã hội và pháp lí?
- Các nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và yêu cầu cụ thể của các nội dung đó làm cơ sở cho việc đánh giá và hoàn thiện pháp luật TTHC hiện hành?
- Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam sẽ bị chi phối và tác động bởi những yếu tố nào?
- Thực trạng pháp luật hiện hành và thực tiễn thi hành pháp luật TTHC ở Việt Nam hiện còn có những hạn chế, vướng mắc gì cần phải khắc phục? Nguyên nhân của những bất cập, hạn chế đó?
- Việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam xuất phát từ những nhu cầu và quan điểm nào? Cần có những giải pháp cụ thể gì để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam?

Kết luận chương 1

Giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp là vấn đề đang được Đảng, Nhà nước và xã hội đặc biệt quan tâm, nhất là trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền và dân chủ hoá mọi mặt của đời sống xã hội hiện nay. Qua việc tìm hiểu các công trình khoa học trong nước và nước ngoài có liên quan đến đề tài cho thấy việc nghiên cứu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã được quan tâm, đề cập đến trên các phương diện khác nhau nhưng chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về mặt lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Mặt khác, đến thời điểm hiện nay, phần lớn các công trình khoa học đã được công bố chủ yếu phân tích, bình luận về lý luận, thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trước khi Luật TTHC năm 2015 được ban hành. Do vậy, việc nghiên cứu vấn đề **“Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam”** là nhiệm vụ khoa học cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Tuy vậy, do phạm vi và mục đích nghiên cứu của mỗi công trình khác nhau nên các công trình này không nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Là đề tài có tính mới trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu đã nêu nên, những vấn đề được tiếp tục giải quyết trong luận án không chỉ là các vấn đề lý luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, mà còn bao gồm các vấn đề về thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Luật TTHC năm 2015. Luận án sẽ kế thừa hợp lý và phát triển những giá trị khoa học đã đạt được, tiếp tục nghiên cứu về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam trên cả phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực tiễn, giải quyết triệt để các câu hỏi nghiên cứu đặt ra. Những vấn đề, nội dung còn bỏ ngõ về mặt lý luận và thực tiễn sẽ được tác giả tiếp tục hoàn thiện trong luận án. Trên cơ sở đó, đưa ra những giải pháp, kiến nghị khoa học, khả thi nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, tổ chức góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước đảm bảo công bằng, dân chủ trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế.

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

2.1. Khái niệm và vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

2.1.1.1. Khái niệm

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp, được tiến hành chủ yếu bởi hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước, các chủ thể quản lý có quyền ban hành các QĐHC hoặc thực hiện HVHC có tính mệnh lệnh đơn phương và bắt buộc thi hành với đối tượng quản lý nhằm giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền để xác lập, duy trì, bảo vệ các trật tự công. Do những hạn chế, sai sót của việc thực thi quyền hành pháp và tính chất "quyền lực - phục tùng" có tính bất bình đẳng trong quan hệ quản lý hành chính, trong nhiều trường hợp việc thực thi quyền hành pháp có thể chứa đựng khả năng xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý đồng thời làm mất ổn định trật tự quản lý và chính trị xã hội. Do đó có thể dẫn đến sự phản kháng có ý thức của cá nhân, tổ chức làm phát sinh tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Có thể thấy, tranh chấp hành chính là hiện tượng khách quan, phát sinh từ những hạn chế, bất cập trong tổ chức thực thi quyền hành pháp cần phải được giải quyết thấu đáo đảm bảo sự cân bằng giữa lợi ích của nhà nước và lợi ích của nhân dân; giữa quyền lực nhà nước và quyền tự chủ của nhân dân trong quản lý hành chính nhà nước, đảm bảo công bằng xã hội.

Theo Từ điển Tiếng Việt, “tranh chấp” được hiểu là “đấu tranh giành cơ khi có ý kiến bất đồng, thường là trong vấn đề quyền lợi giữa các bên” [50,tr.1024]. Sự xung đột về lợi ích giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được xác định là tranh chấp hành chính – “*tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau của hoạt động hành chính nhà nước*” [19,tr.124,125]. Tranh chấp hành chính hiểu theo nghĩa rộng có nhiều loại, bao gồm cả tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước với nhau, như tranh chấp về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, tranh chấp về quyết định, hành vi chỉ đạo điều hành giữa các cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước (quyết định phân cấp, quyết định ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên cho cơ quan nhà nước cấp dưới, quyết định phân công của cấp trưởng cho cấp phó). Các tranh chấp này được xem là tranh chấp hành chính nội bộ của hệ thống quản lý hành chính nhà nước và giải quyết theo thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, tranh chấp hành chính chủ yếu là tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành

chính nhà nước với đối tượng quản lý hành chính nhà nước (giữa Nhà nước với cá nhân, tổ chức) phát sinh khi chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước (quyền hành pháp) để ban hành các QĐHC, HVHC mang tính mệnh lệnh đơn phương bắt buộc thi hành ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý. Trong đó, luận án đề cập đến tranh chấp hành chính theo nghĩa là sự xung đột về mặt lợi ích giữa một bên là Nhà nước mà đại diện là các chủ thể thực hiện quyền hành pháp đối với đối tượng bị quản lý trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước khi giữa họ có quan điểm đối lập nhau về tính hợp pháp, tính hợp lý của việc thực thi quyền hành pháp và đối tượng quản lý thực hiện các hành vi phản kháng được pháp luật quy định nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của mình.

Xuất phát từ sự cần thiết của việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và nhằm kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước, cụ thể quyền hành pháp, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều quy định các hình thức phản kháng hợp lý đối với việc thực thi quyền hành pháp, cụ thể cho cá nhân, tổ chức là đối tượng quản lý có quyền khiếu kiện (khiếu nại, khởi kiện) đối với các hình thức của việc thực thi quyền hành pháp (chủ yếu là QĐHC, HVHC) để yêu cầu cơ quan nhà nước nói chung và tòa án nói riêng bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình; phát huy tính dân chủ, tích cực của cá nhân, tổ chức trong quản lý hành chính nhà nước; hạn chế hành vi lạm quyền, sai trái trong tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước, khắc phục tình trạng quản lý theo mệnh lệnh và áp đặt tùy tiện của các chủ thể thực thi quyền hành pháp đối với xã hội, xây dựng một nền hành chính quốc gia trong sạch, vững mạnh. *“Việc quy định và đảm bảo quyền khiếu kiện hành chính là yêu cầu tất yếu để đảm bảo sự cân bằng giữa lợi ích của nhà nước và lợi ích của nhân dân, giữa quyền lực nhà nước và quyền tự chủ của nhân dân trong quản lý hành chính nhà nước”* [29,tr.25]. Nhà nước pháp quyền dân chủ luôn chú trọng việc bảo vệ các quyền, lợi ích về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội của nhân dân trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý nhà nước, tăng cường mối quan hệ Nhà nước và người dân. Hơn nữa, đấu tranh loại trừ các biểu hiện trái pháp luật, bất hợp lý của việc thực thi quyền hành pháp không chỉ là trách nhiệm chung của nhà nước, xã hội mà còn là trách nhiệm của cá nhân, tổ chức có quyền và lợi ích bị xâm hại.

Đồng thời với việc quy định các hình thức phản kháng của cá nhân, tổ chức, các quốc gia trên thế giới cũng thiết lập các phương thức khác nhau nhằm giải quyết hiệu quả các tranh chấp hành chính như phương thức giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính, theo phương châm *dùng quyền hành pháp để kiểm soát quyền hành*

pháp; phương thức giải quyết tranh chấp của cơ quan tài phán hành chính như ở Pháp, Anh, Hoa kì, v.v. (thiết lập cơ quan tài phán hành chính với tính chất là cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính). Đây là phương thức có tính chất nửa hành pháp, nửa tư pháp; phương thức giải quyết tranh chấp bằng cơ quan trung gian hòa giải hành chính (Pháp, Thủy Điện, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha v.v.) đây là phương thức không chỉ dựa vào quyền lực nhà nước mà chủ yếu dựa vào quyền lực xã hội, sự công bằng, lẽ phải thông qua việc đào tạo đội ngũ trọng tài viên có đủ năng lực giải quyết các tranh chấp và phương thức giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục TTHC do tòa án thực hiện.

Trên cơ sở việc đa dạng hóa các phương thức đó, pháp luật cũng đảm bảo quyền được lựa chọn phương thức phù hợp để giải quyết các tranh chấp đó nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lí một cách hữu hiệu nhất. Khi các cá nhân, tổ chức lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp do tòa án thực hiện bởi hành vi khởi kiện theo đúng quy định pháp luật sẽ làm phát sinh một vụ án hành chính. Có thể hiểu khái quát vụ án hành chính là vụ việc tranh chấp hành chính được tòa án có thẩm quyền thụ lí theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức đối với QĐHC, HVHC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ [74,tr217].

Trong hệ thống các cơ quan nhà nước, tòa án giữ vai trò đặc biệt quan trọng, là cơ quan được nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện quyền tư pháp, xem xét, đánh giá việc thực hiện pháp luật của các chủ thể, ra bản án hoặc quyết định phán xét hành vi của các chủ thể đó nhằm thực hiện chức năng bảo vệ pháp luật, đảm bảo công lí, góp phần ổn định trật tự xã hội. Các bản án, quyết định của Tòa án mang tính quyền lực nhà nước, có hiệu lực bắt buộc đối với các bên liên quan cũng như đối với mọi tổ chức, cá nhân khác trong xã hội. Hoạt động xét xử của tòa án là hoạt động thể hiện tập trung nhất của quyền tư pháp được hiểu là *“hoạt động nhân danh quyền lực Nhà nước nhằm xem xét, đánh giá và ra phán quyết về tính hợp pháp và tính đúng đắn của hành vi pháp luật hay quyết định pháp luật khi có sự tranh chấp và mâu thuẫn giữa các bên có lợi ích khác nhau”*[114,tr.264]. Hoạt động xét xử của Tòa án mang tính đặc thù riêng về phương thức áp dụng, đó là việc xét xử một cách công khai, tất cả mọi người đều được tham dự phiên tòa, trừ một số trường hợp pháp luật quy định. Khi tiến hành xét xử, với tư cách là chủ thể áp dụng pháp luật, Tòa án tiến hành xét xử dựa trên các nguyên tắc tố tụng và trên cơ sở những quy định của pháp luật về nội dung và hình thức. Việc xét xử công bằng, đúng pháp luật của Tòa án không chỉ là đòi hỏi cấp bách nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp

luật mà còn bảo vệ tính công bằng của pháp luật trên thực tế, đồng thời, tác động đến ý thức pháp luật của nhân dân, đem lại niềm tin của họ đối với pháp luật và cơ quan bảo vệ pháp luật.

Nội dung xét xử của tòa án là xem xét, giải quyết các tranh chấp trong đời sống xã hội. Những tranh chấp này rất phong phú và đa dạng phát sinh trên các lĩnh vực khác nhau như hình sự, dân sự, kinh tế, lao động và hành chính... Đó có thể là tranh chấp phát sinh giữa các tổ chức, cá nhân với nhau trong xã hội hoặc có thể là tranh chấp giữa cá nhân, tổ chức với các cơ quan công quyền trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, đòi hỏi tòa án phải giải quyết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể. Trong đó, việc tòa án giải quyết các tranh chấp hành chính được gọi là hoạt động xét xử vụ án hành chính.

Khác với phương thức giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục khiếu nại hành chính là phương thức giải quyết tranh chấp hành chính có tính chất thuần túy hành pháp, theo phương châm: *dùng quyền hành pháp để kiểm soát quyền hành pháp*, không bảo đảm được sự khách quan và bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại cũng như tính "chuyên trách" trong quá trình giải quyết, việc quy định phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp do Tòa án có thẩm quyền thực hiện theo thủ tục tố tụng sẽ tạo ra một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính hữu hiệu tương đối độc lập, dựa trên nguyên tắc "*dùng quyền tư pháp để kiểm soát quyền hành pháp*", song song với các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính khác, khắc phục những hạn chế của cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục hành chính đồng thời đáp ứng nhu cầu khách quan của xã hội về sự bình đẳng, dân chủ giữa nhà nước và công dân, kiểm soát hữu hiệu hơn đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Tòa án thực hiện việc xét xử theo nguyên tắc đảm bảo xét xử sơ thẩm và phúc thẩm, trong đó xét xử sơ thẩm là hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do tòa án có thẩm quyền thực hiện theo quy định của pháp luật. Sơ thẩm là cấp xét xử quan trọng và luôn phải tiến hành trong quy trình tố tụng khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử nhằm làm rõ nội dung, bản chất của vụ án, là nền tảng cho toàn bộ hoạt động tố tụng, quyết định đến hiệu quả hoạt động xét xử. Trong lĩnh vực khoa học pháp lý, quan niệm về sơ thẩm cũng có nhiều cách hiểu khác nhau: Quan điểm thứ nhất: *Sơ thẩm được hiểu là xét xử một vụ án với tư cách là Tòa án ở cấp xử thấp nhất* [50,Tr.836]. Quan điểm thứ hai: *Sơ thẩm được hiểu là lần đầu tiên đưa một vụ án ra xét xử tại Tòa án có thẩm quyền* [118,tr.434]. Quan niệm này có phần không đầy đủ, vì sơ thẩm không hẳn là "lần đầu tiên" đưa một vụ án ra xét xử, mà trong nhiều

trường hợp vụ án có thể bị xét xử sơ thẩm lại khi có quyết định của tòa án có thẩm quyền. Một vụ án hành chính có thể xét xử sơ thẩm nhiều lần do bị TAND cấp trên hủy để xét xử lại. Các khái niệm trên khác nhau về góc độ tiếp cận vấn đề, phạm vi khái niệm cũng rộng hẹp khác nhau. Tuy nhiên, trong các quan điểm trên vẫn thống nhất với nhau ở một số điểm coi sơ thẩm là việc xét xử một vụ án ở cấp thứ nhất do tòa án có thẩm quyền thực hiện.

Về khái niệm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng có nhiều quan niệm ở các góc độ khác nhau như đã phân tích ở mục 2.1 Chương 1 (có thể quan niệm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một giai đoạn trong TTHC, là một chế định của pháp luật TTHC, là một cấp xét xử hay một hoạt động xét xử). Với tư cách là một giai đoạn trong quá trình tiến hành TTHC, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một giai đoạn độc lập thể hiện tập trung và đầy đủ các đặc trưng của tố tụng hành chính. Dưới góc độ là một chế định pháp luật, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính theo trình tự sơ thẩm. Dưới góc độ là một cấp xét xử, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất xem xét, đánh giá các chứng cứ, tài liệu có liên quan đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC và HVHC. Nếu xem xét xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một hoạt động xét xử thì đây được xem là hoạt động tố tụng do tòa án có thẩm quyền thực hiện theo trình tự do pháp luật tố tụng hành chính quy định khi có yêu cầu khởi kiện hoặc khi có quyết định của tòa án có thẩm quyền để ra bản án, quyết định sơ thẩm về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bảo vệ quyền và lợi ích cho cá nhân tổ chức và nâng cao hiệu lực hành pháp.

Tuy nhiên, không thể tách bạch rạch ròi việc nghiên cứu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo từng quan niệm độc lập như trên mà phải xem xét đồng thời ở các góc độ là một giai đoạn trong TTHC, là cấp xét xử thứ nhất và chú trọng nghiên cứu với tư cách là một hoạt động xét xử do pháp luật tố tụng hành chính quy định để thấy rõ tính toàn diện về thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn xét xử. Nghiên cứu hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có trọng tâm làm rõ quy định pháp luật TTHC về xét xử sơ thẩm, bên cạnh đó còn bao hàm các yếu tố khác có liên quan như pháp luật về mô hình tổ chức thực hiện việc xét xử, đội ngũ nhân sự cũng như các yếu tố có liên quan tác động đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Vậy hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xem xét bắt đầu từ thời điểm nào? Hiện nay cũng có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề này. Quan điểm

thứ nhất cho rằng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bắt đầu từ khi mở phiên tòa sơ thẩm cho đến khi kết thúc phiên tòa [73,tr.312]. Quan điểm khác cho rằng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bắt đầu từ khi thụ lý vụ án hành chính theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức cho đến khi Tòa án thực hiện xong các thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính [25,tr.164]. Như vậy, các quan niệm trên đã đề cập đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở các góc độ và theo nghĩa rộng, hẹp khác nhau. *Theo nghĩa hẹp*, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được hiểu là việc thực hiện trình tự xét xử tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính bắt đầu khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử và kết thúc khi tòa án đưa ra phán quyết về việc giải quyết các tranh chấp hành chính. *Theo nghĩa rộng*, đó là hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do tòa án có thẩm quyền thực hiện bắt đầu từ khi thụ lý vụ án hành chính theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức cho đến khi Tòa án thực hiện xong các thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Phù hợp với mục đích, đối tượng và phạm vi nghiên cứu, luận án đi vào nghiên cứu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo nghĩa rộng nêu trên. Nội hàm của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm các vấn đề chính như đối tượng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, chủ thể của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đây cũng chính là các vấn đề chính được bàn luận xuyên suốt luận án nhằm làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, cũng như làm căn cứ đề ra các kiến nghị, giải pháp một cách toàn diện, có hệ thống nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Từ việc phân tích các quan điểm nêu trên về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, luận án sẽ đi vào tiếp cận khái niệm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo nghĩa ***là hoạt động tố tụng ở cấp thứ nhất do tòa án nhân dân có thẩm quyền thực hiện theo yêu cầu khởi kiện hoặc khi có quyết định của tòa án có thẩm quyền theo trình tự do pháp luật tố tụng hành chính quy định để ra bản án, quyết định sơ thẩm phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, nâng cao hiệu lực quản lý hành chính nhà nước.***

2.1.1.2. Đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, là hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất quyết định hiệu quả của quá trình giải quyết tranh chấp hành chính đánh giá trực tiếp về tính hợp pháp các đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính. Bởi vậy, bên cạnh những đặc điểm chung của hoạt động tố tụng, hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mang những nét đặc trưng khác

biệt so với xét xử sơ thẩm các lĩnh vực khác (hình sự, dân sự, kinh tế, lao động) và có những đặc thù so với xét xử vụ án hành chính theo các thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm.

Thứ nhất, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xác lập để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước theo yêu cầu khởi kiện của một bên trong tranh chấp là cá nhân, tổ chức - đối tượng bị quản lý hành chính nhà nước. Đây là đặc điểm đặc thù phân biệt với thủ tục xét xử sơ thẩm các tranh chấp khác trong xã hội. Sở dĩ như vậy là vì trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước, cá nhân, tổ chức là chủ thể phải phục tùng quyền hành pháp, quyền và lợi ích hợp pháp của họ tiềm ẩn nguy cơ có thể bị xâm hại bởi các QĐHC, HVHC của chủ thể quản lý và khởi kiện là quyền pháp lý được pháp luật trao cho họ để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Các chủ thể quản lý hành chính không thể là chủ thể khởi kiện bởi trong quản lý hành chính họ là chủ thể được nhân danh Nhà nước, sử dụng quyền lực Nhà nước có quyền áp đặt ý chí và buộc các đối tượng bị quản lý phải phục tùng mệnh lệnh của mình. Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan nhà nước luôn cần đảm bảo mối quan hệ phối hợp hoạt động, mọi sự sai sót nếu được các cơ quan trong bộ máy nhà nước phát hiện thì đều thực hiện được theo nguyên tắc kiểm soát nội bộ và có thể khắc phục kịp thời. Hơn nữa, với thẩm quyền của mình, họ hoàn toàn có khả năng ngăn chặn, xử lý các hành vi đó cũng như khôi phục các hậu quả gây ra. Ngược lại, xét xử sơ thẩm các vụ án dân sự, lao động, kinh tế được phát sinh theo yêu cầu khởi kiện của bất kỳ bên nào trong tranh chấp dân sự, lao động, kinh tế. Nói cách khác, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính giải quyết các tranh chấp phát sinh từ những bất đồng, xung đột về lợi ích giữa các chủ thể có sự bất bình đẳng về ý chí trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước, phát sinh do hành vi khởi kiện của đối tượng bị quản lý; xét xử sơ thẩm các vụ án dân sự, lao động, kinh tế được xác lập để giải quyết các tranh chấp phát sinh từ những quan hệ bình đẳng về ý chí giữa các bên tham gia quan hệ, phát sinh theo yêu cầu khởi kiện của một trong hai bên tranh chấp.

Bên cạnh đó, nếu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tiến hành theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức - quyền của đối tượng bị quản lý hành chính nhà nước; thì xét xử sơ thẩm vụ án hình sự lại được tiến hành theo yêu cầu khởi tố của cơ quan nhà nước có thẩm quyền - quyền tư pháp của cơ quan nhà nước được thực hiện để bảo vệ lợi ích chung của Nhà nước và cộng đồng xã hội. Điều đó có nghĩa, trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính quyền quyết định, tự định đoạt của đương sự được công nhận (đương sự có quyền khởi kiện, thay đổi, bổ sung, rút đơn khởi kiện)

và Tòa án chỉ thụ lý, giải quyết khi có đơn khởi kiện của người khởi kiện. Đặc trưng này hoàn toàn khác với xét xử sơ thẩm vụ án hình sự được thực hiện không phụ thuộc vào quyền định đoạt và ý chí của người tham gia tố tụng. Hơn nữa, nếu như thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính do Tòa án thụ lý, giải quyết ngay từ giai đoạn tố tụng đầu tiên đến khi xét xử thì trong tố tụng hình sự do cơ quan điều tra (chủ yếu) thụ lý trong giai đoạn tố tụng đầu tiên (khởi tố vụ án).

Mặt khác, đây cũng là điểm đặc thù so với phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính được phát sinh do những sai phạm từ phía tòa án sơ thẩm trong quá trình xét xử hoặc phát hiện tình tiết mới của vụ án và được tiến hành khi có kháng cáo, kháng nghị hợp pháp (phúc thẩm) của đương sự hoặc viện kiểm sát hay kháng nghị của viện kiểm sát (giám đốc thẩm, tái thẩm).

Thứ hai, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tiến hành theo thủ tục tố tụng riêng - thủ tục TTHC chặt chẽ, mang tính đặc thù do pháp luật TTHC quy định. Từ những đặc trưng của xét xử vụ án hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng mà Việt Nam và nhiều quốc gia khác đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt để quy định về thủ tục TTHC nói chung và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng, như: Luật TTHC năm 2015 của Việt Nam, Luật Kiện tụng hành chính năm 1962 của Nhật Bản, Luật Tranh tụng hành chính năm 1989 của cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Luật Tố tụng hành chính bên cạnh Luật về Tòa án hành chính năm 1960 của Cộng hòa Liên Bang Đức... Theo đó, pháp luật hầu hết các nước quy định xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là giai đoạn độc lập tập trung đầy đủ và cao độ nhất các hoạt động TTHC như khởi kiện, thụ lý vụ án, điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ, tiến hành phiên tòa sơ thẩm; các bên được tranh tụng bình đẳng, công khai trước Hội đồng xét xử. Hội đồng xét xử thực hiện việc xét xử thông qua việc điều khiển, lắng nghe các bên phát biểu, tranh luận, thông qua việc hỏi và kiểm tra, xác minh các tài liệu, chứng cứ một cách toàn diện và khách quan nhằm làm rõ bản chất của vụ án hành chính. Kết quả của phiên tòa sơ thẩm quyết định trực tiếp đến quyền và lợi ích của các bên đương sự (nếu như bản án, quyết định không bị kháng cáo, kháng nghị).

Thứ ba, đối tượng trực tiếp của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là QĐHC và HVHC của cơ quan công quyền có nguy cơ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được tòa án thụ lý theo yêu cầu khởi kiện. Tòa án sơ thẩm tiến hành xác minh, thu thập chứng cứ, áp dụng pháp luật nhằm đưa ra kết luận về tính có căn cứ của yêu cầu khởi kiện, tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện. Trong khi đó, đối tượng chủ yếu của xét xử phúc thẩm vụ án hành chính là

quyết định, bản án sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị yêu cầu tòa án cấp trên xét xử lại nhằm kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ của bản án hoặc quyết định sơ thẩm đó. Đối tượng của của giám đốc thẩm hay tái thẩm vụ án hành chính là tòa án cấp trên xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị.

Thứ tư, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không thực hiện thủ tục “hòa giải”, “thỏa thuận” giữa các bên về việc giải quyết tranh chấp hành chính. Đây là sự khác biệt rõ với việc giải quyết các loại tranh chấp khác như tranh chấp dân sự, lao động, thương mại coi trọng sự thỏa thuận các bên. Sở dĩ như vậy vì quan hệ giữa các bên trong tranh chấp hành chính vốn mang tính bất bình đẳng, nội dung các tranh chấp này là quyền và lợi ích các bên, không gắn với việc sử dụng quyền lực nhà nước. Còn với tranh chấp hành chính không chỉ là sự bất đồng, mâu thuẫn giữa quyền và lợi ích các bên mà còn liên quan đến sự ổn định trật tự hoạt động quản lý hành chính nhà nước, quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức, cộng đồng xã hội, nên nhà nước không cho phép các bên tự thỏa thuận với nhau để chấm dứt tranh chấp mà chỉ có thể tòa án tổ chức đối thoại để các bên hiểu rõ hơn về các quan điểm, căn cứ để việc giải quyết được thuận lợi, nhanh chóng, hiệu quả.

Thứ năm, mục đích của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là nhằm duy trì, bảo vệ trật tự quản lý hành chính, hướng tới bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Do đó, căn cứ pháp lý để xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bên cạnh tuân thủ pháp luật TTHC, còn phải căn cứ vào rất nhiều văn bản pháp luật nội dung về các lĩnh vực cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước, chủ yếu là luật công. Do vậy, đội ngũ tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đòi hỏi phải có tiêu chuẩn về chuyên môn và năng lực đặc thù hơn thẩm phán tòa án tư pháp, bên cạnh kỹ năng nghiệp vụ xét xử các vụ án hành chính phải là những người có kiến thức, am hiểu chuyên sâu về quản lý hành chính nhà nước.

Thứ sáu, kết quả của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là những bản án, quyết định chưa có hiệu lực thi hành ngay, trừ một số trường hợp pháp luật có quy định khác.

Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa hành chính được thể hiện thông qua việc tòa án căn cứ vào thực tế vụ án và dựa vào cơ sở pháp lý là các văn bản pháp luật để đưa ra phán quyết bằng bản án về tính hợp pháp các QĐHC, HVHC. Như vậy, kết quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được thể hiện trong bản án hành chính, quyết định sơ thẩm, “*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 QĐHC, HVHC, 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”[1,tr.43]. Bản án, quyết định sơ thẩm sẽ thể hiện rõ các nội dung QĐHC, HVHC bị khởi kiện có trái pháp luật hay không? Có xâm hại trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức? Xác định cụ thể thiệt hại do QĐHC, HVHC gây ra trên thực tế? Xác định mức bồi thường thiệt hại mà cơ quan công quyền phải gánh chịu trước cá nhân, tổ chức?

Mặt khác sau khi xét xử sơ thẩm, bản án, quyết định sơ thẩm chủ yếu chưa có hiệu lực pháp luật và chưa được thi hành trong một khoảng thời gian nhất định, có thể bị kháng cáo, kháng nghị để xem xét lại theo thủ tục phúc thẩm. Tuy nhiên, một số nước cho phép đối với những vụ án đơn giản, ít nghiêm trọng có thể xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm và bản án hoặc quyết định có hiệu lực thi hành ngay (cộng hòa Pháp) hay ở Việt Nam đối với xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đối với khiếu kiện danh sách cử tri (Điều 11 Luật TTHC năm 2015). Đây là đặc điểm đặc thù của xét xử sơ thẩm, phân biệt với xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính. Bởi kết quả của xét xử phúc thẩm là các bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật ngay sau khi tuyên của Tòa án; kết quả của xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm là quyết định có hiệu lực pháp luật ngay sau khi tuyên của Tòa án.

2.1.2. Vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

2.1.2.1. Vị trí của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong tố tụng hành chính

Tòa án thực hiện việc xét xử vụ án hành chính đảm bảo theo nguyên tắc xét xử sơ thẩm và phúc thẩm, trong đó xét xử sơ thẩm là hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do Tòa án được giao thẩm quyền thực hiện theo quy định của pháp luật. Vị trí của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tính bắt đầu từ khi thụ lý vụ án hành chính theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức cho đến khi Tòa án thực hiện xong các thủ tục sau phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vị trí quan trọng trong toàn bộ quá trình tố tụng hành chính. Có thể nói xét xử sơ thẩm là giai đoạn trọng tâm của hoạt động tố tụng hành chính. Các hoạt động tố tụng như khởi kiện, xem xét đơn khởi kiện, thụ lý vụ án, điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ... đều nhằm đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính là đối tượng khởi kiện.

Xét xử sơ thẩm là giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, phản ánh tập trung đầy đủ tính đặc thù của tố tụng hành chính, mọi tài liệu chứng cứ thu thập được sẽ được xem xét, đánh giá một cách khách quan, toàn diện, trực tiếp, công khai tại phiên tòa; người bị kiện và người khởi kiện được tranh luận công khai trước hội đồng xét xử; quyền và nghĩa vụ của người tiến hành tố tụng và người tham gia tố

tụng cũng như quyền và nghĩa vụ giữa các đương sự được thực hiện một cách công khai, đầy đủ nhất trong thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính từ đó đưa ra phán quyết đánh giá về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện, làm sáng tỏ bản chất vụ án hành chính theo yêu cầu khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Xét xử vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất, tạo cơ sở, tiền đề cho các giai đoạn xét xử tiếp theo. Hoạt động tố tụng hành chính được xác định như một quy trình thực hiện các các giai đoạn nhằm giải quyết tranh chấp hành chính, mà giai đoạn trước là tiền đề của giai đoạn kế sau và giai đoạn sau là hệ quả của giai đoạn trước nó. Theo đó, quy trình giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính có thể bao gồm các giai đoạn xét xử sơ thẩm và xét xử phúc thẩm, thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, thi hành bản án và quyết định của tòa án. Trong đó, thủ tục xét xử sơ thẩm là thủ tục bắt buộc và luôn phải thực hiện khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử. Các giai đoạn sau có được thực hiện hay không phụ thuộc nhiều vào hiệu quả của thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Hay nói cách khác, nếu không có giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính sẽ không thể thực hiện giai đoạn xét xử phúc thẩm, thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Bởi, việc xét xử phúc thẩm chỉ đặt ra khi có kháng cáo, kháng nghị của đương sự và viện kiểm sát đối với bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật. Giám đốc thẩm, tái thẩm là những thủ tục đặc biệt có tính chất kiểm tra, xem xét lại bản án và quyết định đã có hiệu lực của pháp luật. Giám đốc thẩm là xét lại bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nhưng bị kháng nghị vì phát hiện có những vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong quá trình xét xử vụ án ở các giai đoạn tố tụng. Thủ tục tái thẩm được áp dụng để xem xét lại bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nhưng bị kháng nghị vì có những tình tiết mới được phát hiện có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định mà tòa án đã không biết được khi ra bản án hoặc quyết định đó. Giai đoạn thi hành án cũng chỉ có thể thực hiện được khi có bản án, quyết định hành chính sơ thẩm có hiệu lực pháp luật.

2.1.1.2. Vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

*** Về chính trị - xã hội**

Thứ nhất, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính góp phần đáp ứng những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

Khi nói đến nhà nước pháp quyền là phải đề cập đến hai mặt cơ bản là bảo đảm dân chủ và tổ chức quyền lực nhà nước mà trong đó vai trò của pháp luật được đề cao. Để đáp ứng đòi hỏi của nhà nước pháp quyền thì phải giải quyết các vấn đề

quan trọng: phải tạo được ý thức coi trọng pháp luật; xác định đúng đắn trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân; bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân; đảm bảo tính hợp hiến của các thể chế, tổ chức, chính sách và vấn đề tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước [106,tr.213]. Theo A.I.Kôvalencô, Nhà nước pháp quyền phải có sự chấp hành và tuân thủ thường xuyên pháp luật của tất cả các công dân, những người có chức vụ, các cơ quan và tổ chức; quy định trách nhiệm tương hỗ của công dân và nhà nước trong phạm vi của pháp luật hiện hành; đảm bảo các quyền và tự do của công dân [13,tr.33].

Trong nhà nước pháp quyền, việc bảo vệ quyền và lợi ích của công dân là công việc được đặt lên hàng đầu. Mục đích của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là thông qua việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, có thể phát hiện những sai phạm trong quá trình thực thi quyền hành pháp, hủy bỏ QĐHC sai trái hoặc buộc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấm dứt HVHC trái pháp luật, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, là một phương tiện hữu hiệu bảo vệ quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính càng tiến hành nhanh chóng, chính xác bao nhiêu thì càng bảo vệ kịp thời và hữu hiệu các quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức bấy nhiêu, góp phần đáp ứng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của dân, do dân và vì dân, củng cố niềm tin của người dân đối với cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan tư pháp nói riêng. Làm được điều này sẽ góp phần lớn vào công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ hai, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vai trò quan trọng đối với kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp, góp phần duy trì, bảo vệ và thúc đẩy phát triển trật tự quản lý hành chính nhà nước, ổn định chính trị- xã hội.

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xây dựng trên nguyên tắc “*dùng quyền tư pháp để kiểm soát hoạt động hành pháp*”, thông qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức. Cụ thể, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tiến hành tốt, khoa học, khách quan sẽ tạo ra một cơ chế tư pháp độc lập giám sát hoạt động hành pháp từ đó góp phần đề cao trách nhiệm của nền hành chính quốc gia và hệ thống tư pháp trong nhà nước pháp quyền. Cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan nhà nước khác, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sẽ thận trọng hơn khi ban hành các QĐHC và thực hiện các HVHC ngăn ngừa hành vi vi phạm pháp luật từ phía cơ quan nhà nước, cán bộ công chức; khắc phục tình trạng quản lý theo mệnh lệnh đơn thuần và áp đặt tùy tiện của quyền hành pháp đối với xã hội, hạn chế; nêu cao tinh thần trách nhiệm của

cơ quan công quyền, đẩy mạnh hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Trong trường hợp ngược lại, người bị kiện cũng có cơ hội chứng minh và bảo vệ được tính đúng đắn, hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện, đảm bảo trật tự kỉ cương trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Có thể nói, *“xét xử vụ án hành chính là một trong những hoạt động, thông qua đó, Nhà nước, xã hội và công dân đánh giá hiệu quả quản lý của Nhà nước cũng như năng lực điều hành của cán bộ, công chức nhà nước”* [73,tr.103].

Thứ ba, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự bình đẳng giữa cá nhân tổ chức với cơ quan công quyền trong hoạt động TTHC, góp phần đảm bảo công bằng xã hội.

Trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, vị trí, quyền nghĩa vụ của các bên đương sự là hoàn toàn bình đẳng với nhau. Đối với cá nhân, tổ chức là người khởi kiện họ không còn vị trí bị quản lý, phải phục tùng các mệnh lệnh đơn phương mà thể hiện rõ nhất quyền tự quyết trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi có tranh chấp với cơ quan nhà nước. Giai đoạn xét xử sơ thẩm thể hiện rõ nét nhất quyền tự quyết việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi có tranh chấp với cơ quan nhà nước. Thông qua phiên tòa sơ thẩm, cá nhân, tổ chức là đối tượng bị quản lý được phát biểu, trình bày quan điểm, tranh luận, đối đáp một cách bình đẳng, công khai với cơ quan công quyền; quyền và nghĩa vụ tố tụng các bên được bảo đảm thực hiện công khai và đầy đủ nhất. Hội đồng xét xử sẽ làm rõ bản chất vụ án thông qua việc lắng nghe các bên đương sự phát biểu, tranh luận; xem xét, đánh giá các tài liệu, chứng cứ một cách khách quan và toàn diện, từ đó ra phán quyết đúng pháp luật về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, bảo đảm dân chủ và công bằng xã hội. Có thể thấy chỉ tại Tòa án, người khởi kiện (đối tượng quản lý hành chính nhà nước) mới thể hiện được quyền bình đẳng đối với người bị kiện (chủ thể quản lý hành chính nhà nước) trong việc tranh luận để đi đến chân lí khách quan. *“Tòa hành chính sẽ thể hiện một trong những đặc trưng lớn, cơ bản của nhà nước pháp quyền, chứng tỏ sự hiện diện quan hệ bình đẳng giữa nhà nước và công dân nhờ một công cụ bảo đảm cao nhất quyền của cá nhân..”* [112,tr.10]. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vì vậy góp phần trực tiếp vào công cuộc mở rộng dân chủ, xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay ở nước ta.

Thứ tư, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được tiến hành đúng đắn sẽ tiết kiệm chi phí, thời gian, công sức của cá nhân, tổ chức và xã hội, đồng thời đảm bảo sự thông suốt của nền hành chính. Ngược lại, nếu như xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

không thực hiện tốt, không đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức thì sẽ dẫn đến việc kháng cáo, kháng nghị đến các cấp xét xử tiếp theo hoặc nếu chất lượng xét xử sơ thẩm thấp, nhiều trường hợp phải hủy án giao xét xử lại dẫn đến kéo dài quá trình tố tụng, gây tổn kém chi phí, thời gian của Nhà nước và các bên đương sự đồng thời gây ảnh hưởng đến niềm tin của người dân với Nhà nước và pháp luật, gây bất ổn trong xã hội như PGS.TS Phạm Duy Nghĩa đã nhận định: *“Nếu tòa án tiếp tục thiếu tin cậy thì người dân sẽ tìm đến các phương pháp giải quyết tranh chấp ngoài tòa, công lý không được xác lập thì nguy cơ bất ổn tăng nhanh... Ngoài ra, tư pháp non yếu thì hành pháp lạm quyền, công chức có nhiều cơ hội lạm dụng quyền lực công mà không bị truy hỏi về trách nhiệm chính trị cũng như pháp lý trước người dân”* [128].

Ngoài ra, do sự phát triển của đời sống kinh tế xã hội, yêu cầu dân chủ hóa mọi mặt của đời sống xã hội và xu hướng mở rộng phạm vi quản lý hành chính nhà nước mà tranh chấp hành chính ngày càng đa dạng, phong phú, phức tạp, nhu cầu về khởi kiện vụ án hành chính vì thế ngày một tăng. Do đó, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thực hiện có hiệu quả sẽ đáp ứng tốt hơn nhu cầu giải quyết tranh chấp hành chính giữa người dân với cơ quan công quyền đảm bảo công bằng và ổn định trật tự quản lý hành chính nhà nước, trật tự công bằng xã hội.

*** Về phương diện pháp lý**

Thứ nhất, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vai trò và ý nghĩa to lớn đối với hiệu quả hoạt động TTHC. Cụ thể, nếu quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được thực hiện một cách khách quan, công bằng, đúng pháp luật thì bản án, quyết định sơ thẩm vụ án hành chính được tuyên đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý, các bên hài lòng với kết quả giải quyết của tòa án, không thực hiện việc kháng cáo, viện kiểm sát không kháng nghị do đó bản án, quyết định sơ thẩm có thể phát sinh hiệu lực và được thi hành ngay, kết thúc được quá trình TTHC một cách nhanh chóng và hiệu quả, bảo vệ kịp thời quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức đồng thời đem lại niềm tin của người dân với cơ chế giải quyết tranh chấp này.

Thứ hai, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có ý nghĩa là cơ sở cho các giai đoạn tiếp theo của TTHC. Theo đó, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất, những giai đoạn xét xử sau này “nếu có” thuận lợi hay không phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của xét xử sơ thẩm. Cơ sở lý luận và thực tiễn đều cho thấy, nếu cấp sơ thẩm thực hiện chính xác, nghiêm túc sẽ giảm thiểu việc đưa vụ án ra giải quyết ở các cấp tiếp theo. Nếu có kháng cáo, kháng nghị thì bản án, quyết định sơ thẩm được tiến hành đúng đắn sẽ là cơ sở cho các cấp cao hơn, tạo ra sự thuận

lợi cho các giai đoạn xét xử sau này, còn nếu chất lượng xét xử sơ thẩm thấp tòa án cấp phúc thẩm sẽ phải xem xét, đánh lại cụ thể các tình tiết, chứng cứ, chứng minh làm sáng tỏ lại bản chất vụ án, nhiều trường hợp phải hủy án và giao cho tòa sơ thẩm xét xử lại kéo dài thời gian tố tụng, gây tâm lí không tốt cho người dân.

Thứ ba, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vai trò tích cực trong việc giáo dục pháp luật, nâng cao trình độ và kiến thức pháp lí cho cả chủ thể tiến hành TTHC và chủ thể tham gia TTHC. Đối với chủ thể tiến hành tố tụng, thông qua hoạt động xét xử sơ thẩm là giai đoạn tập trung đầy đủ và cao độ nhất các quy trình tố tụng từ thụ lí, chuẩn bị xét xử đặc biệt quá trình thẩm tra, thu thập chứng cứ, tài liệu, tổ chức phiên họp đối thoại đến tiến hành phiên tòa sơ thẩm...vì vậy trình độ nghề nghiệp, kĩ năng tố tụng của thẩm phán, hội thẩm, kiểm sát viên và thư kí tòa án không ngừng được trau dồi, nâng cao. Các thẩm phán sẽ được tích lũy kinh nghiệm xét xử và chuyên sâu hơn về kiến thức quản lí hành chính qua việc xét xử các tranh chấp hành chính phát sinh ở các lĩnh vực khác nhau của quản lí hành chính nhà nước. Bên cạnh đó, đối với người tham gia tố tụng, phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính thường được tiến hành công khai, thể hiện toàn diện và đầy đủ mọi hoạt động TTHC nên mọi người có điều kiện tham dự phiên tòa, qua đó giáo dục, nâng cao ý thức pháp luật của người tham gia tố tụng nói riêng và người dân nói chung. Hơn nữa, bằng việc cho phép người dân được tranh tụng nhằm làm sáng tỏ bản chất vụ án và ra phán quyết đúng đắn sẽ giúp cho người dân hiểu biết hơn về pháp luật nói chung và pháp luật TTHC nói riêng, thực hiện được đầy đủ quyền, nghĩa vụ của mình, tạo dựng niềm tin vào việc giải quyết tranh chấp hành chính theo con đường tư pháp tại Tòa án cũng như hoạt động quản lí hành chính.

Thứ tư, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có ý nghĩa quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật về quản lí hành chính nhà nước.

Khi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, tòa án sẽ xem xét tính hợp pháp của việc ban hành các QĐHC, thực hiện các HVHC bị kiện, đánh giá được những sai lầm của cơ quan có thẩm quyền trong quá trình áp dụng pháp luật để ban hành các quyết định, thực hiện các hành vi này; đồng thời các phán quyết của tòa án phải dựa trên cơ sở pháp lí là các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có như vậy mới xác định được tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Qua đó phát hiện, chỉ ra được những khiếm khuyết, hạn chế trong chính hệ thống pháp luật về quản lí hành chính nhà nước bằng thẩm quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ những văn bản quy phạm pháp luật, QĐHC, HVHC có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật,

văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Những kiến nghị, đề xuất của tòa án trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính sẽ có ý nghĩa cho việc hoàn thiện pháp luật về quản lý hành chính nhà nước, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung.

2.2. Nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Để nhận diện được một cách đầy đủ bản chất của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, việc phân tích làm sáng tỏ nội dung lí luận các vấn đề cốt lõi của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có ý nghĩa quan trọng, cụ thể đi vào làm rõ quan niệm, phạm vi, đặc điểm và yêu cầu đối với sự điều chỉnh của pháp luật với các yếu tố cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính làm cơ sở lí luận cho việc phân tích, đánh giá pháp luật hiện hành và khảo sát thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Từ đó tạo căn cứ đề xuất các giải pháp một cách toàn diện, khoa học, phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hoạt động tố tụng hành chính độc lập ở cấp thứ nhất, do Tòa án nhân dân có thẩm quyền thực hiện khi có yêu cầu khởi kiện hoặc quyết định của tòa án có thẩm quyền theo trình tự do pháp luật tố tụng hành chính quy định, đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và Nhà nước. Nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm đối tượng xét xử sơ thẩm, chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

2.2.1. Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là những vấn đề mà Tòa án cấp sơ thẩm có nhiệm vụ xem xét, phán quyết trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính - đó là các tranh chấp hành chính nảy sinh từ việc cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức và người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành QĐHC, thực hiện HVHC nhằm giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền. Việc quy định rõ ràng, hợp lí về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính sẽ đảm bảo thuận lợi cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện và Tòa án trong việc nhận diện, thụ lí, xem xét tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC. Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có thể chia thành đối tượng xét xử sơ thẩm trực tiếp và đối tượng xét xử sơ thẩm gián tiếp. Đối tượng xét xử sơ thẩm trực tiếp của vụ án hành chính là các QĐHC, HVHC cá biệt xâm hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được quy định trong luật TTHC bị khởi kiện và được tòa án xem xét và ra phán quyết cụ thể về tính hợp pháp của nó. Đây là dấu hiệu quan trọng để phân biệt sơ thẩm vụ án hành chính với sơ thẩm các vụ án khác, cũng là dấu hiệu phân biệt với xét xử phúc

thẩm, xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính. Đối tượng xét xử sơ thẩm gián tiếp là các QĐHC, HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện và Tòa án cấp sơ thẩm có thẩm quyền xem xét về tính hợp pháp của chúng.

Xuất phát từ thực tiễn tranh chấp hành chính và nguy cơ xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, từ sự cần thiết phải bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước việc thực thi quyền hành pháp và nhằm hạn chế nguy cơ lạm quyền, kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước, pháp luật cho phép cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện ra tòa án nếu nhận thấy quyền và lợi ích của mình bị xâm hại bởi các QĐHC và HVHC - hình thức chủ yếu của việc thực thi quyền hành pháp. Tòa án sẽ xem xét tính hợp pháp của các QĐHC và HVHC bị khởi kiện. Hầu hết các quốc gia đều quy định quyền khiếu kiện của cá nhân, tổ chức và quyền xem xét của Tòa án đối với tính hợp pháp của các hình thức thực thi quyền hành pháp mà cụ thể và chủ yếu là các QĐHC và HVHC. Chế định pháp luật về đối tượng xét xử sơ thẩm phải hợp lí, khoa học và phù hợp với thực tiễn. Nhà nước cần đánh giá tác động kĩ càng để xác lập đối tượng xét xử sơ thẩm để đảm bảo bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, đồng thời phù hợp với năng lực giải quyết của tòa án, đảm bảo nguyên tắc tổ chức phân công quyền lực nhà nước và các yếu tố chính trị, an ninh quốc phòng khác.

2.2.1.1. Quyết định hành chính – đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Quyết định hành chính là một dạng của quyết định pháp luật được chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng để thể hiện chính thức, công khai ý chí nhà nước nhằm giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền trong quá trình thực thi quyền hành pháp. Quyết định hành chính có khả năng tác động mạnh mẽ đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước, sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Song, QĐHC cũng tiềm ẩn khả năng tác động tiêu cực đến mọi mặt của đời sống xã hội, có nguy cơ xâm hại đến quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Xuất phát từ vai trò của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền công dân trước hành vi công quyền, ngăn chặn sự lạm quyền trong hoạt động thực thi quyền hành pháp, pháp luật quy định các QĐHC sai trái, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người dân thì cần được tòa án xem xét, ra phán quyết về tính hợp pháp của nó. Tuy nhiên, không phải mọi quyết định hành chính đều là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mà pháp luật mỗi nước sẽ khảo sát, đánh giá cụ thể các điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội, mức độ hoàn thiện pháp luật và năng lực giải quyết tranh chấp v.v. để xác định phạm vi các quyết định hành chính là đối tượng xét xử sơ thẩm của tòa án theo thủ tục tố tụng. Theo đó, quyết định hành chính là một dạng quyết định pháp luật nên

trước hết phải thể hiện đầy đủ các đặc trưng về tính ý chí, tính quyền lực và tính pháp lí [35,tr.172], bên cạnh đó, quyết định hành chính là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần thỏa mãn các đặc trưng và yêu cầu cụ thể sau:

Thứ nhất, quyết định hành chính do các chủ thể quản lí hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Với tính chất là hình thức chủ yếu của việc thực thi quyền hành pháp nên phần lớn các QĐHC trước hết và chủ yếu do các cơ quan và những người có thẩm quyền trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương ban hành. Vì theo quy định của pháp luật, đây là chủ thể được Nhà nước giao thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, ban hành quyết định hành chính nhằm tổ chức đời sống xã hội, giải quyết những vấn đề có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức trong xã hội. Vì vậy, các quyết định này có khả năng ảnh hưởng nhiều nhất đến quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức, được xã hội quan tâm và được quy định là đối tượng của khiếu kiện hành chính và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Bên cạnh hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan nằm trong hệ thống các cơ quan khác của bộ máy nhà nước (cơ quan quyền lực, cơ quan xét xử, cơ quan kiểm sát) và những người có thẩm quyền trong các cơ quan này cũng thực hiện các hoạt động quản lí hành chính nhà nước trong những trường hợp nhất định. Trong những trường hợp như vậy, những chủ thể nói trên cũng ban hành các quyết định hành chính để giải quyết các công việc phát sinh trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước nội bộ. Ngoài ra, trong những trường hợp đặc biệt, tham gia vào quản lí hành chính nhà nước còn có sự có mặt của các tổ chức thuộc nhóm các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, chính trị - xã hội nghề nghiệp, các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang... (được gọi chung là tổ chức). Trong những trường hợp cần thiết, các tổ chức này hoặc người đứng đầu những tổ chức này được trao quyền thực hiện những hoạt động quản lí hành chính nhà nước và những chủ thể này cũng ban hành các quyết định hành chính để thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình. Do đó, mặc dù các QĐHC cá biệt này có thể là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính nhưng chắc chắn có số lượng không nhiều.

Thứ hai, quyết định hành chính được ban hành theo thủ tục hành chính và dưới hình thức, tên gọi nhất định do pháp luật quy định.

Do mục đích của quyết định hành chính là nhằm để giải quyết những công việc trong quản lí hành chính nhà nước nên quyết định hành chính được ban hành

theo thủ tục hành chính – “*cách thức tổ chức thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước*” [35,tr.44] theo quy định cụ thể được pháp luật quy định.

Bên cạnh đó, quyết định được hiểu là “*định ra, đề ra và dứt khoát phải thực hiện*” [108] nên QĐHC có thể được biểu hiện dưới hình thức ngôn ngữ viết tức là bằng hình thức văn bản hoặc các hình thức khác như: khẩu lệnh, dấu hiệu, kí hiệu... nhưng pháp luật chỉ công nhận QĐHC chuyển tải chính xác các mệnh lệnh quản lí đến đối tượng thi hành, thể hiện chính thức, công khai ý chí của nhà nước. Do vậy, hầu hết các nước chỉ quy định QĐHC dưới hình thức bằng văn bản là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Quyết định hành chính được ban hành theo tên gọi do luật định. Tuy nhiên, xuất phát từ thực tiễn quản lí hành chính nhà nước, nhiều trường hợp các chủ thể quản lí hành chính nhà nước ban hành các QĐHC với các tên gọi khác nhau có nội dung như quyết định, vì vậy về nguyên tắc để đảm bảo quyền lợi cho đối tượng quản lí, pháp luật một số nước cho phép đối tượng xét xử vụ án hành chính có thể là các QĐHC “*trón*” dưới hình thức tên gọi khác nhau như công văn, kết luận, thông báo theo quy định Nghị quyết 02 ở Việt Nam hay “*giấy phép, giấy đăng kí, chấp thuận, cảm đoán hoặc xử phạt*” ở Nhật Bản [53]...Tuy nhiên, pháp luật cũng cần phải có những quy định rõ ràng, minh bạch về hình thức và nội dung của các quyết định hành chính cá biệt trong quản lí hành chính nhà nước, đảm bảo tính thống nhất về đối tượng xét xử trong TTHC.

Thứ ba, quyết định hành chính là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là quyết định hành chính cá biệt trong quản lí hành chính nhà nước, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức.

Căn cứ vào tính chất pháp lý, QĐHC gồm 3 loại: Quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt, trong đó, chỉ có QĐHC cá biệt mới là đối tượng xét xử của Tòa án. Quyết định hành chính chủ đạo có nội dung là những chủ trương, chính sách, giải pháp lớn trên phạm vi cả nước hoặc vùng lãnh thổ nhất định không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức nên không được coi là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Cũng như vậy, QĐHC quy phạm có nội dung là các quy tắc xử sự chung tác động đến nhiều người trên phạm vi rộng, hầu hết không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, tổ chức cụ thể, nhưng nó lại là căn cứ, cơ sở để ban hành các QĐHC cá biệt hay thực hiện các HVHC làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các cá nhân tổ chức, vì vậy thông thường các quyết định này không được quy định là đối tượng trực tiếp khởi kiện nhưng pháp luật có thể cho phép Tòa án tiến hành xem xét, kiến nghị việc sửa đổi, hủy bỏ nếu có dấu hiệu trái pháp luật trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Quyết định hành chính cá biệt phải có nội dung liên quan đến việc giải quyết một vấn đề cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước tác động đến một hoặc một nhóm cá nhân, tổ chức xác định. Do đó, quyết định cá biệt là quyết định tư pháp áp dụng trong lĩnh vực tư pháp sẽ không phải là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính. Mặt khác, QĐHC cá biệt chứa đựng các nội dung, phán quyết cụ thể trên cơ sở áp dụng pháp luật rõ ràng tác động đến một số ít đối tượng quản lý nhất định nên thường phát sinh hiệu lực ngay và dễ dàng thực hiện. Như vậy, “quyết định hành chính cá biệt được sử dụng phổ biến, với số lượng lớn và có ảnh hưởng trực tiếp tới quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức cụ thể. Hơn nữa, loại quyết định này được ban hành bởi nhiều chủ thể khác nhau trong hoạt động quản lý hành chính với thời gian ban hành và tổ chức thực thi ngắn, nên chúng thường dễ có những biểu hiện trái pháp luật và không hợp lý”[29,tr.32] và thường bị phản kháng bởi đối tượng quản lý hành chính khi nó xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Do đó, các quốc gia đều quy định quyết định hành chính cá biệt là đối tượng xét xử của vụ án hành chính. Tuy nhiên, xuất phát từ đặc thù chính trị, an ninh quốc gia, lợi ích quốc phòng hay căn cứ vào nguyên tắc tổ chức, phân công quyền lực nhà nước giữa quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và một số nguyên do khác, trong nhiều trường hợp các QĐHC, mặc dù hội đủ các điều kiện đã phân tích trên nhưng có nội dung và mục đích thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao... hoặc những quyết định thuần túy mang tính quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động nội bộ trong các cơ quan, tổ chức sẽ bị loại trừ khỏi đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, vì đây được xem là công việc nội bộ của nền hành chính.

2.2.1.2. Hành vi hành chính – đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Ngoài QĐHC, HVHC cũng là hình thức của việc thực thi quyền hành pháp có khả năng ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước, theo đó chúng được xác định là đối tượng xét xử sơ thẩm của vụ án hành chính. “*Hành vi hành chính là một dạng của hành vi công vụ nói chung được thực hiện trong hoạt động chấp hành và điều hành*”[79,tr.27]. Do đó, HVHC - đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần phải có đầy đủ đặc điểm của hành vi công vụ là tính ý chí, tính quyền lực và tính pháp lý, bên cạnh đó pháp luật điều chỉnh về hành vi hành chính là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần thỏa mãn các đặc trưng, điều kiện cụ thể:

Thứ nhất, chủ thể thực hiện HVHC là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Trong hoạt động

quản lí hành chính nhà nước, bên cạnh trách nhiệm cá nhân người có thẩm quyền thì cán bộ, công chức trong nhiều trường hợp phải phục tùng quyết định tập thể, đại diện cơ quan giải quyết các công việc. Các cá nhân này khi thực hiện hành vi công vụ theo quyết định tập thể mà trái pháp luật thì trách nhiệm thuộc về cơ quan. Do đó, chủ thể HVHC không chỉ là cán bộ, công chức mà còn là hành vi của cơ quan nhà nước. Và cũng tương tự như QĐHC, không chỉ cơ quan hành chính nhà nước mà các cơ quan nhà nước khác và những người có thẩm quyền trong các cơ quan này cũng thực hiện các HVHC nhằm giải quyết một số công việc cụ thể trong quản lí hành chính nhà nước có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, là hành vi thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong quản lí hành chính nhà nước. Như vậy, HVHC bị khởi kiện được giới hạn về phạm vi là những hành vi nhằm giải quyết các công việc cụ thể trong quản lí hành chính nhà nước theo thủ tục hành chính để phân biệt với các dạng hành vi công vụ khác (hành vi lập pháp, hành vi tư pháp). Bên cạnh đó, hành vi này thể hiện dưới dạng không thực hiện hoặc làm trái quy định pháp luật trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước.

Thứ ba, là hành vi trực tiếp gây thiệt hại hoặc có xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân và giữa chúng có mối quan hệ nhân quả.

Như vậy, các QĐHC, HVHC là hình thức của việc thực thi quyền hành pháp thỏa mãn các yêu cầu trên được xem là đối tượng của khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, vì nó đều chứa đựng khả năng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, làm phát sinh tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lí và đối tượng quản lí hành chính nhà nước. Tuy nhiên, tùy thuộc vào quan điểm chính trị pháp lí và điều kiện kinh tế - xã hội của từng quốc gia, mức độ hoàn thiện của cơ chế giải quyết tranh chấp trong từng giai đoạn mà mỗi nhà nước sẽ quy định về phạm vi các hình thức của việc thực thi quyền hành pháp là đối tượng của khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không giống nhau.

2.2.2. Chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Tổ chức và hoạt động của tòa án theo quan niệm của nhà nước pháp quyền tư sản là cơ chế bảo vệ pháp luật quan trọng nhất, đánh giá các hành vi vi phạm pháp luật, giải quyết các tranh chấp trên các lĩnh vực. Vì vậy, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều thiết lập hệ thống Tòa án để xét xử các vụ việc phát sinh trong đời sống xã hội trong đó có các vụ án hành chính.

Ở Việt Nam, TAND được xác định là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, thực hiện chức năng xét xử, có quyền ra phán quyết về các vi phạm pháp luật, các tranh

chấp theo quy định của pháp luật nhằm bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Việc thiết lập mô hình tòa án có thẩm quyền xét xử hành chính tạo ra cơ chế hữu hiệu giải quyết các tranh chấp hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền, góp phần tích cực vào việc thực hiện mục tiêu của nhà nước pháp quyền là không ngừng bảo đảm các quyền tự do, dân chủ của công dân. Không những vậy, yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, cụ thể là quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có một cơ quan chuyên thực hiện chức năng tài phán có thẩm quyền phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thực thi quyền hành pháp.

Tuy nhiên, *“phạm vi và cách thức tổ chức mô hình thực hiện xét xử vụ án hành chính ở các quốc gia là khác nhau tùy thuộc vào nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước”*[25,tr.11]. Do vậy, tùy thuộc vào chế độ chính trị, quan điểm pháp lí và điều kiện kinh tế - xã hội, các quốc gia khác nhau sẽ xác lập các mô hình thiết chế khác nhau để thực hiện việc xét xử sơ thẩm các tranh chấp hành chính. Ở Pháp, *“xuất phát từ quan điểm tài phán hành chính gắn liền với hoạt động quản lí hành chính, mà cấp trung ương thành lập Hội đồng Nhà nước có thêm chức năng tư vấn pháp lí cho chính phủ”* [53, tr2]. Như vậy, cơ quan tài phán hành chính của Pháp sẽ do một cơ quan nằm trong hệ thống hành chính nhưng độc lập với cơ quan quản lí hành chính - đó chính là mô hình Hội đồng nhà nước và các tòa hành chính. Trong khi đó một số nước thành lập cơ quan tài phán hành chính hoàn chỉnh (tòa án hành chính) chuyên thực hiện chức năng xét xử hành chính, điển hình như Đức, Thụy Điển, Bồ Đào Nha... Một số quốc gia quan niệm rằng việc xét xử vụ án hành chính là một loại việc cụ thể như các loại việc khác (dân sự, kinh tế, lao động...) và do vậy đều thuộc thẩm quyền của tòa án tư pháp, tòa án thường như Anh, Ailen, Naui, Đan Mạch... Một vài nước khác thành lập các phân tòa hành chính trong tòa án thường theo giải pháp hỗn hợp như Trung Quốc, Ấn Độ, Công Gô... Tuy nhiên, tính chất của tranh chấp hành chính hoàn toàn khác với tranh chấp hình sự, dân sự, thương mại... nên cần thiết lập một hệ thống tòa án chuyên biệt để xét xử các loại tranh chấp này, trong đó cũng cần có sự chuyên môn hóa trong hoạt động xét xử sơ thẩm với các tranh chấp đặc thù. Do đó, trong mỗi lĩnh vực tranh chấp hoặc một số lĩnh vực tranh chấp điển hình, thường xuyên phát sinh khiếu kiện cần giao cho các phân tòa hành chính chuyên trách tương ứng có thẩm quyền xét xử sơ thẩm. Như vậy, Tòa hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có thể được hiểu là cơ quan xét xử được tổ chức và hoạt động theo quy định của pháp luật, trong phạm vi

giới hạn thẩm quyền, thực hiện việc xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, nhà nước và xã hội.

Để đảm bảo việc giải quyết các tranh chấp hành chính hiệu quả, bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước, kiểm soát hữu hiệu việc thực thi quyền hành pháp trước hết đòi hỏi hệ thống tòa án có thẩm quyền xét xử hành chính phải ổn định, độc lập, hoàn thiện cả về tổ chức, nhân sự và hoạt động. Vì thế tổ chức và hoạt động của tòa án phải được bảo đảm về mặt pháp lí bởi những quy định rõ ràng, thống nhất trong văn bản pháp lí cụ thể.

Bên cạnh đó, để việc giải quyết vụ án hành chính khách quan, công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức hệ thống Tòa án phải độc lập và khách quan, không bị chi phối, tác động bởi yếu tố bên ngoài. Có thể thấy, độc lập trong xét xử nói chung và đặc biệt là trong xét xử hành chính là một yêu cầu cao, đòi hỏi cấp thiết trong việc thực hiện quyền tư pháp trong nhà nước pháp quyền. Ở Việt Nam, để đảm bảo tính độc lập của Tòa án thì nguyên tắc "*Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*" (khoản 2 Điều 103 Hiến pháp năm 2013) đã được bổ sung quy định "*Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm*". Pháp luật tố tụng hành chính cũng cần bổ sung các biện pháp bảo đảm tính độc lập, khách quan trong việc thực hiện thẩm quyền để "*không thể có bất kì sự can thiệp nào của chính quyền nhà nước, của hệ thống tư pháp, của xã hội vào việc thông qua một bản án cụ thể*" [82, tr.44]. Ngoài ra, cũng cần phải hạn chế bớt sự tham gia của viện kiểm sát trong phiên tòa xét xử sơ thẩm, phúc thẩm vụ án hành chính.

Sự độc lập của thẩm phán cũng có ý nghĩa quyết định đến sự độc lập của tòa án. Thẩm phán khi giải quyết vụ án hành chính chỉ có thể đưa ra quyết định dựa trên sự đánh giá khách quan các tình tiết, và quy định của pháp luật. Không cá nhân, cơ quan, tổ chức nào kể cả viện kiểm sát có thể can thiệp vào hoạt động xét xử của Tòa án và bản thân thẩm phán phải được giải phóng khỏi tất cả các yếu tố có thể ảnh hưởng xấu đến phán quyết của thẩm phán - người trực tiếp giải quyết tranh chấp hành chính. Vì vậy, các quốc gia thường quy định nhiệm kì của các thẩm phán, chức danh tư pháp, đặc biệt thẩm phán hành chính của tòa án thường rất dài hoặc suốt đời, được bảo đảm pháp lí về chế độ miễn trừ và chế độ trách nhiệm đãi ngộ hợp lí, "*các thẩm phán phải có được vị trí để tự do mang công lý đến cho cộng đồng của họ, phải được bảo vệ khỏi quyền lực và ảnh hưởng của chính quyền và phải làm tất cả những gì khả năng con người có thể làm được để họ không phải*

chịu bất cứ tác động nào có thể ảnh hưởng đến trạng thái không thiên vị của họ” [44, tr.187].

Bên cạnh đó, khi thiết lập tổ chức và hoạt động của tòa án còn phải tôn trọng và tuân thủ nguyên tắc quyền tư pháp không được can thiệp hoặc làm cản trở hoạt động hành pháp. Như vậy, việc quy định và xây dựng mô hình tòa hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần được thiết kế phù hợp với tính chất, chức năng của nó nhằm phát huy đầy đủ và tối đa vai trò trong việc giải quyết tranh chấp hành chính có tính đặc thù, bảo vệ có hiệu quả nhất các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, kiểm soát hữu hiệu quyền hành pháp đồng thời đáp ứng đầy đủ các điều kiện để phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế.

2.2.3. Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thẩm quyền xét xử sơ thẩm là một yếu tố quan trọng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Quy định hợp lý thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ tạo điều kiện cho việc thụ lý giải quyết thuận lợi, nhanh chóng, dứt điểm vụ án hành chính mà còn đảm bảo cơ sở cho việc giải quyết ở các cấp xét xử tiếp theo. Theo từ điển Tiếng Việt, thẩm quyền là “quyền xem xét và định đoạt vấn đề theo pháp luật” [50, tr.922]. Theo từ điển Luật học, “thẩm quyền xét xử” nói chung được hiểu là “khả năng của một tòa án xem xét một vụ việc trong phạm vi pháp luật cho phép” [119, tr.74]. Thẩm quyền xét xử hành chính có thể hiểu “là quyền hạn, trách nhiệm, được nhân danh quyền lực nhà nước trong phạm vi chức năng của mình, tòa án tiến hành việc xem xét, đánh giá và ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC bị khởi kiện theo trình tự, thủ tục (tổ tụng) do pháp luật quy định nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức; góp phần nâng cao hiệu lực hành pháp” [1, tr.37].

Xét về phương diện lí luận, thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một bộ phận của thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án nói chung, theo đó thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là quyền hạn, trách nhiệm của Tòa án cấp sơ thẩm trong việc xem xét, đánh giá, đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện theo trình tự TTHC sơ thẩm nhằm giải quyết các tranh chấp hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, tăng cường trách nhiệm của nền hành chính quốc gia.

Qua nghiên cứu, tìm hiểu về thực tiễn quy định và thực hiện thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam và các nước cho thấy thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được sử dụng phổ biến với các nội dung cấu thành bao gồm: thẩm

quyền theo loại việc, thẩm quyền theo cấp hành chính hay lãnh thổ và quyền hạn của tòa án cấp sơ thẩm trong việc ra phán quyết đối với vụ án hành chính.

Thứ nhất, về phương diện thẩm quyền theo loại việc

Thẩm quyền theo loại việc là quyền hạn của tòa án được thụ lý và giải quyết những loại tranh chấp hành chính cụ thể theo yêu cầu khởi kiện của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Ở phương diện này, thẩm quyền về việc là căn cứ để phân biệt thẩm quyền xét xử sơ thẩm giữa các tòa chuyên trách với nhau và với thẩm quyền của các cơ quan khác của nhà nước. Quy định một cách hợp lý và khoa học thẩm quyền theo loại việc trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cơ sở cho việc thực hiện quyền khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính đúng đắn, hạn chế tình trạng tranh chấp về mặt thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước. Việc tòa án thụ lý đơn khởi kiện theo trình tự sơ thẩm chỉ được thực hiện đối với các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án. Do sự phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội và tính đa dạng, phức tạp của hoạt động quản lý nên số lượng, nhu cầu khiếu kiện các tranh chấp ngày càng tăng, phong phú trên các lĩnh vực, do đó pháp luật phải quy định rõ và mở rộng phạm vi thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính theo loại việc đáp ứng yêu cầu thực tiễn và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, bên cạnh đó, cũng phải tính đến năng lực giải quyết tranh chấp và điều kiện chính trị - xã hội cụ thể của mỗi quốc gia.

Để quy định về thẩm quyền theo loại việc, các quốc gia có những cách thức quy định khác nhau. Một số quốc gia sử dụng phương pháp định lượng bằng cách liệt kê các loại việc mà mỗi tòa án có trách nhiệm giải quyết theo thủ tục TTHC. Ví dụ: Luật kiện tụng hành chính của Trung Quốc hiện hành liệt kê 12 nhóm việc thuộc thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của Tòa án, đồng thời có quy định mở đối với các vụ việc liên quan đến kiện tụng về việc cơ quan hành chính nhà nước vi phạm quyền nhân thân, quyền tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác cũng như các nhóm việc khác được quy định trong các luật và các văn bản dưới luật. Bên cạnh đó, một số nước sử dụng phương pháp định tính, xác định những thuộc tính, những dấu hiệu chung có tính nguyên tắc để quy định các tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Ví dụ: Khoản 4 Điều 19 Hiến pháp Bonn của Cộng hòa liên bang Đức quy định: “*Nếu bất kì quyền nào của con người bị vi phạm bởi một cơ quan công quyền, người đó có thể khiếu kiện tới tòa án. Nếu không có một tòa án có thẩm quyền nào khác được thành lập, người đó sẽ khiếu kiện đến tòa án có thẩm quyền chung*” [17,tr5,8]; khoản 1 Điều 40 Luật Tòa

án hành chính 1960 của cộng hòa Liên bang Đức quy định: “*Khiếu kiện tới tòa án hành chính được áp dụng đối với tất cả các tranh chấp về luật công không có bản chất hiến định nếu các tranh chấp ấy không thuộc thẩm quyền của một tòa án khác theo quy định của pháp luật liên bang*” [17,tr6,8]. Do vậy, việc lựa chọn cách thức quy định thẩm quyền theo loại việc của tòa án phải hợp lý, khoa học, đảm bảo mục đích bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức; kiểm soát được hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhưng không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của nền hành chính quốc gia. Theo đó, pháp luật TTHC không thể quy định cho Tòa án có thẩm quyền xét xử tất cả các QĐHC, HVHC. Vì như vậy, quyền tư pháp can thiệp quá sâu vào quyền hành pháp, hơn nữa sẽ dẫn đến tình trạng trì trệ, thiếu linh hoạt do cơ quan hành chính nhà nước luôn phải tăng cường trách nhiệm và phải hết sức cẩn trọng khi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC. Tuy nhiên, nếu pháp luật TTHC loại trừ quá nhiều QĐHC, HVHC ra khỏi đối tượng khởi kiện, thì không đảm bảo tính dân chủ và bảo vệ triệt để quyền lợi ích đối tượng quản lý cũng như mục đích kiểm soát nền hành chính quốc gia của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ hai, thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo lãnh thổ

Thẩm quyền này được xác định gắn liền với địa giới hành chính, vì vậy có thể gọi đây là thẩm quyền theo lãnh thổ hoặc thẩm quyền theo cấp hành chính. Việc phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm của tòa án được thực hiện dựa trên việc xem xét một cách toàn diện từ địa vị pháp lý, cơ cấu tổ chức, khả năng của các tòa án đến phạm vi quyền hạn của hệ thống tòa án cũng như căn cứ vào vị trí, nơi cư trú và điều kiện của người khởi kiện và người bị kiện...

Để thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính một cách có hiệu quả và hợp lý, giải quyết triệt để và thuận lợi các tranh chấp hành chính phát sinh, việc lựa chọn phương pháp khoa học để quy định về phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có ý nghĩa quan trọng. Bởi quy định hợp lý về phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ tạo cơ sở pháp lý rõ ràng để thực hiện tốt quyền khởi kiện sơ thẩm vụ án hành chính, hạn chế việc trả lại đơn khởi kiện vì gửi đơn đến tòa án không đúng thẩm quyền mà còn giúp tòa án giải quyết hiệu quả các tranh chấp hành chính. Bên cạnh đó, việc phân định thẩm quyền xét xử còn phải đảm bảo tính độc lập, khách quan trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Pháp luật các nước có nhiều cách thức khác nhau trong việc quy định việc phân định thẩm quyền xét xử. Điều 12 Luật Kiện tụng hành chính năm 1962 của Nhật Bản quy định: “*Tòa án có thẩm quyền giải quyết là tòa án nơi mà cơ quan hành chính nhà nước bị kiện có trụ sở, nơi tồn tại bất động sản hoặc cơ quan hành*

chính nhà nước bị kiện phải ở vị trí thấp hơn” [55,tr.71]. Ở nước ta, việc thực hiện phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xác định bằng phương pháp liệt kê theo cấp hành chính trên cơ sở căn cứ vào vị trí của người bị kiện, dấu hiệu về địa giới hành chính của người bị kiện hoặc người khởi kiện (nơi người khởi kiện cư trú, làm việc hoặc có trụ sở).

Thứ ba, về quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là nội dung trọng tâm của thẩm quyền xét xử vụ án hành chính nói chung của Tòa án. Quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở đây được hiểu là *“quyền mà pháp luật trao cho tòa án khi xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính, thể hiện trong nội dung của các phán quyết mà hội đồng xét xử đưa ra” [56, tr.35].* Quyền hạn của tòa án ở đây được hiểu là quyền hạn của người tiến hành tố tụng và quyền hạn của Hội đồng xét xử trong việc xét xử vụ án hành chính ở trình tự sơ thẩm, thể hiện ở các khía cạnh: Tòa án có quyền như thế nào trong việc thụ lý các vụ án hành chính, Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có quyền ra phán quyết như thế nào đối với QĐHC và HVHC bị kiện, có quyền xem xét tính hợp pháp hay cả tính hợp lý của QĐHC, HVHC bị khởi kiện; Tòa án có quyền như thế nào trong việc xử lý những hậu quả trái pháp luật đã xảy ra do việc ban hành, thực hiện QĐHC, HVHC bị kiện... Trong đó, chú trọng bàn luận đến quyền hạn của tòa án trong việc ra phán quyết sơ thẩm vụ án hành chính, thể hiện năng lực pháp lý của Tòa án do pháp luật quy định trong việc đánh giá, phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện theo trình tự TTHC sơ thẩm nhằm làm sáng tỏ bản chất vụ án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Pháp luật các quốc gia có những quy định khác nhau về quyền hạn của tòa án trong việc ra phán quyết sơ thẩm vụ án hành chính. Theo khoản 4 Điều 54 của Luật Tranh tụng hành chính năm 1989 của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa quy định: *“Nếu quyết định xử phạt vi phạm hành chính rõ ràng là bất hợp lý, TAND sẽ sửa đổi những quyết định này”* Luật của Trung Quốc quy định rõ bốn loại quyết định tòa án có thể tuyên: *(1) giữ nguyên quyết định bị kiện; (2) Huỷ; (3) sửa đổi; (4) buộc phải thực hiện một hành vi nhất định [53,tr.52]* hay ở Pháp, tòa án có thẩm quyền *“huỷ, giữ nguyên hay sửa những sai phạm trong các quyết định bị kiện; xác định 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”[53].* Tuy việc mở rộng phạm vi thực hiện quyền hạn của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính là xu hướng chung của nhiều quốc gia trên thế giới và Việt Nam,

nhưng việc mở rộng phạm vi này cần phải tuân thủ nguyên tắc đảm bảo nguyên tắc quyền tư pháp không được can thiệp, lấn sâu và làm thay các công việc thuộc phạm vi của quyền hành pháp. Quy định hợp lí quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ là cơ sở cần thiết để tòa án giải quyết khách quan, nhanh chóng và hữu hiệu các tranh chấp hành chính và còn bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức cá nhân trước sự xâm phạm của việc thực thi quyền hành pháp và việc thi hành phán quyết của tòa án được hiệu quả và triệt để hơn.

2.2.4. Thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Xuất phát từ đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính - giải quyết các tranh chấp hành chính phát sinh trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước, nên việc giải quyết các tranh chấp này cần được thực hiện theo một loại thủ tục tư pháp riêng - thủ tục tố tụng hành chính. Thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một nội dung quan trọng của thủ tục TTHC được pháp luật TTHC quy định chặt chẽ.

Theo đó, *thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được hiểu là cách thức, trình tự tiến hành hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do TAND có thẩm quyền thực hiện được quy định bởi quy phạm pháp luật TTHC khi có đủ căn cứ luật định nhằm đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện từ đó đưa ra phán quyết đúng đắn nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.* Về phương diện lí luận, thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một dạng cụ thể của thủ tục tư pháp phải đảm bảo các nguyên tắc chung của thủ tục tư pháp như: tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số; nguyên tắc xét xử công khai; nguyên tắc các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng; nguyên tắc bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong tố tụng; nguyên tắc thủ tục tố tụng sơ thẩm có thẩm phán và hội thẩm tham gia; hội thẩm và thẩm phán độc lập và ngang quyền với nhau khi xét xử v.v. Bên cạnh đó, thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có những đặc trưng, yêu cầu riêng:

Thứ nhất, thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phát sinh theo yêu cầu khởi kiện của đối tượng bị quản lí hành chính nhà nước. Hay nói cách khác, khởi kiện là hành vi tố tụng đầu tiên, là cơ sở phát sinh thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Khởi kiện vụ án hành chính được hiểu là *“quyền tự vệ và tự định đoạt của đối tượng quản lí hành chính nhà nước, được thực hiện theo quy định của pháp luật TTHC nhằm chính thức yêu cầu tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục TTHC để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm một cách trái pháp luật bởi việc thực thi quyền hành pháp”* [29,tr.38]. Nội dung của khởi kiện bao gồm nhiều quy định khác nhau về quy trình, điều kiện, cách thức thực

hiện khởi kiện và sự chủ động lựa chọn của cá nhân, tổ chức. Để việc khởi kiện vụ án hành chính thuận lợi và làm phát sinh thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, pháp luật về quyền khởi kiện vụ án hành chính cần đáp ứng các yêu cầu và điều kiện cụ thể: **Một là**, chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính là cá nhân, tổ chức. Cơ quan nhà nước không là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Bởi, mục đích của quyền khởi kiện là hướng đến bảo vệ người dân. Trong quá trình thực thi quyền hành pháp dù có những hành vi trái pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích của Nhà nước thì với thẩm quyền của mình, họ hoàn toàn có khả năng ngăn chặn, xử lý các hành vi đó cũng như thực hiện phối hợp và kiểm soát nội bộ bằng thủ tục hành chính. Việc cơ quan nhà nước có quyền khởi kiện một cơ quan khác trong bộ máy nhà nước là không phù hợp. Bên cạnh đó, cá nhân, tổ chức phải là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại trực tiếp bởi QĐHC, HVHC. Điều kiện này phù hợp với bản chất của khởi kiện hành chính là quyền tự quyết định lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi việc thực thi quyền hành pháp. Theo GS.TS Franz Reimer *“không ai có thể đưa đơn khởi kiện cơ quan công quyền chỉ vì hành vi bất hợp pháp của cơ quan đó mà phải chỉ ra rằng quyền lợi của mình – cái được gọi là quyền chủ quan theo pháp luật công có thể bị xâm hại do hành vi bất hợp pháp này”* [17,tr.6]. Yêu cầu này giúp chúng ta phân biệt khởi kiện vụ án hành chính với các quyền: tố cáo, yêu cầu hay kiến nghị của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Ngoài ra, chủ thể khởi kiện vụ án hành chính phải là cá nhân, tổ chức có năng lực chủ thể để có thể tham gia quan hệ pháp luật tố tụng. **Hai là**, quy trình, cách thức thực hiện quyền khởi kiện phải được quy định đơn giản dễ hiểu tạo điều kiện thuận lợi nhất cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện. Bởi trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước, người khởi kiện luôn rơi vào tình trạng yếu thế. Do đó, việc đơn giản hóa thủ tục khởi kiện sẽ tạo điều kiện tốt hơn để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện. Tuy nhiên, việc khởi kiện vụ án hành chính phải được thực hiện đúng trường hợp và trong thời hiệu pháp luật quy định. Điều kiện này được quy định phù hợp với nguyên tắc tự định đoạt của người khởi kiện vụ án hành chính, bảo đảm cho họ có đủ thời gian, cơ hội chuẩn bị các điều kiện cần thiết, đủ để cân nhắc, lựa chọn việc có khởi kiện vụ án hành chính hay không và khởi kiện theo trường hợp nào. Thời hiệu khởi kiện được quy định phù hợp với từng trường hợp thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính, dự liệu đủ thời gian cần thiết, hợp lý đảm bảo thuận lợi cho đối tượng khởi kiện. Thời hiệu khởi kiện không quy định quá

ngăn gây khó khăn cho việc chuẩn bị các điều kiện khởi kiện hoặc mất cơ hội khởi kiện của cá nhân, tổ chức nhưng cũng không quy định quá dài gây khó khăn cho việc xác minh, thu thập chứng cứ để giải quyết tranh chấp và cũng khó khăn trong việc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm. **Ba là**, đảm bảo quyền lựa chọn và tự quyết định việc khởi kiện của chủ thể có quyền khởi kiện. Yêu cầu này đảm bảo tính xác thực của việc khởi kiện. Hơn ai hết, cá nhân, tổ chức là đối tượng chịu tác động của QĐHC, HVHC và là người hiểu rõ nhất về nhu cầu, mong muốn của mình trong việc khởi kiện. Mặt khác, đảm bảo yêu cầu này cũng nhằm ngăn ngừa việc lợi dụng quyền khởi kiện hành chính làm ảnh hưởng đến tình trạng hoạt động bình thường của nền hành chính.

Khi cá nhân, tổ chức thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính đúng pháp luật sẽ làm phát sinh trách nhiệm thụ lý giải quyết của TAND có thẩm quyền nhằm đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Tuy nhiên, việc đánh giá các điều kiện để thực hiện quyền khởi kiện hành chính, không phải bao giờ cũng là dễ dàng. Việc trả lại đơn khởi kiện cần phải được thông qua một thủ tục xét xử rút gọn đủ mức cần thiết để xem xét về tính hợp pháp về điều kiện khởi kiện, thụ lý vụ án hành chính nhằm tránh gây bất lợi, xâm hại đến quyền của cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được pháp luật TTHC quy định một cách chặt chẽ. Do *“Luật TTHC là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, củng cố bảo vệ trật tự pháp luật trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước”* [74,tr.46] nên nhiệm vụ quan trọng của ngành luật này là quy định toàn bộ quy trình tiến hành trình tự xét xử từ khi khởi kiện, thụ lý đến khi đưa ra phán quyết để giải quyết vụ án hành chính ở cấp sơ thẩm. Trình tự này quy định chặt chẽ, khoa học, khách quan và đầy đủ thì sẽ đảm bảo hiệu quả của việc giải quyết các tranh chấp hành chính, đảm bảo quyền và nghĩa vụ của đương sự và thuận lợi cho chủ thể tiến hành tố tụng trong việc tiến hành thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đồng thời, thủ tục TTHC phải thể hiện được tính đặc thù của việc giải quyết tranh chấp hành chính.

Thứ ba, nội dung của thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cách thức tiến hành các trình tự cụ thể gồm khởi kiện vụ án hành chính, thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính, chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính và các thủ tục sau phiên tòa khác nhằm xác minh, thu thập chứng cứ, nhận định, đánh giá, ra phán quyết về tính hợp pháp, có căn cứ của yêu cầu khởi

kiện, của đối tượng xét xử. Mọi chứng cứ, chứng minh, tài liệu mà đương sự cung cấp hoặc tòa án thu thập được xem xét một cách trực tiếp, toàn diện, công khai tại phiên tòa. Các bên được tranh luận một cách bình đẳng với nhau trước hội đồng xét xử. Tòa án trên cơ sở quá trình điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ, lắng nghe các bên tranh tụng áp dụng pháp luật để đưa ra phán quyết cụ thể làm sáng tỏ bản chất vụ án.

Thứ tư, trong thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ khi tham gia tố tụng. Đương sự theo quy định của pháp luật TTHC hiện hành thuộc nhóm chủ thể tham gia TTHC, bao gồm người khởi kiện, người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Trong thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phải đảm bảo các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ. Đây là một nguyên tắc cần nhấn mạnh vì bản chất của vụ án hành chính là một loại tranh chấp đặc thù giữa cơ quan công quyền và cá nhân, tổ chức. Các bên trong tranh chấp ban đầu có quan hệ bất bình đẳng nhưng khi chuyển sang quan hệ tố tụng, pháp luật lại đặt các bên vào vị trí bình đẳng, ngang nhau về quyền và nghĩa vụ trước tòa án. Bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện cần phải được thể hiện trong pháp luật tố tụng, không thể chỉ hiểu theo nghĩa ngang bằng nhau về số lượng quyền và nghĩa vụ, mà còn được hiểu theo khía cạnh cân xứng về mức độ đảm bảo về sự thuận lợi hay điều kiện để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người khởi kiện và bị kiện. Trong TTHC khi quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên cần cân nhắc đến đặc tính của mỗi bên trong mối quan hệ tranh chấp, bởi trong tranh chấp hành chính, người khởi kiện luôn ở trong vị thế yếu hơn về cả tâm lý và phương diện quyền lực, khả năng minh chứng để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Do đó, để đảm bảo bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện, một mặt pháp luật cần quy định các bên có quyền và nghĩa vụ ngang nhau, mặt khác, pháp luật tố tụng cũng cần có những quy định về sự ràng buộc và điều kiện của đương sự, đặc biệt người bị kiện đối với trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ. Tòa án có trách nhiệm bảo đảm sự bình đẳng của các đương sự, việc đánh giá chứng cứ phải được tiến hành khách quan, công bằng; đồng thời bảo vệ triệt để quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, không được thiên vị, đề cao chứng cứ, tài liệu, ý kiến hoặc lợi ích của bất cứ bên nào của vụ án hành chính. Thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần được quy định rõ ràng, hợp lý tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức được tranh tụng công khai, bình đẳng tại tòa với bên bị kiện là cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan đó.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

2.3.1. Yếu tố chính trị

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hoạt động thực thi quyền tư pháp, một bộ phận quyền lực nhà nước. Do đó, chính trị là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Xét riêng thực tiễn ở Việt Nam, với vai trò hiến định, Đảng cộng sản Việt Nam thực hiện sự lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và xã hội. Với tư cách là một thiết chế công quyền thực hiện quyền tư pháp, hoạt động của tòa án nói chung và của tòa hành chính nói riêng cũng chịu sự lãnh đạo của Đảng. Sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống Tòa án nhân dân thông qua các Nghị quyết, văn kiện và kết luận của Bộ chính trị về chiến lược cải cách tư pháp, trong đó nhấn mạnh đến hoạt động TTHC là kim chỉ nam cho việc thực hiện có hiệu quả, đúng đắn hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Ngoài ra, công tác chỉ đạo, kiểm tra, giám sát, đánh giá của các cấp Ủy Đảng là một cách thức quan trọng để các chủ thể tiến hành tổ tụng nâng cao vai trò, trách nhiệm chính trị của mình trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Việc tăng cường công tác kiểm tra Đảng sẽ góp phần hạn chế những hành vi tiêu cực, tham nhũng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh đó, công tác bồi dưỡng chính trị cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xét xử vụ án hành chính được tăng cường và tiến hành thường xuyên cũng là một yếu tố góp phần củng cố năng lực, phẩm chất, trình độ lí luận chính trị của đội ngũ tiến hành TTHC, nâng cao uy tín và năng lực giải quyết tranh chấp hành chính. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với chức năng, thẩm quyền và tổ chức hoạt động của các cơ quan trong hệ thống tư pháp. Sự chỉ đạo này không phải là can thiệp sâu vào công tác xét xử mà là một phương thức bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật một cách đúng đắn, thận trọng, nghiêm minh và đảm bảo tính công bằng, khách quan đối với các bản án. Nghĩa là một mặt chúng ta khẳng định sự lãnh đạo của Đảng, mặt khác vẫn phải tôn trọng nguyên tắc hoạt động để đảm bảo hiệu quả của hệ thống này đó là “*độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”.

Bên cạnh đó, quá trình thiết lập các chức danh để thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, triển khai quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan tiến hành tổ tụng cũng phải tôn trọng nguyên tắc này. Muốn vậy, cần xác định rõ ranh giới giữa vai trò lãnh đạo của Đảng và sự can thiệp trực tiếp vào xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong quá trình tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính để giải quyết những tranh chấp mang tính đặc thù với một bên trong tranh chấp là chủ thể được sử dụng quyền lực nhà nước, cấp Ủy Đảng sẽ lãnh đạo thông qua công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá ưu, khuyết điểm của hoạt động tổ tụng, chứ không can

thiếp trực tiếp vào công tác xét xử, không chỉ thị thẩm phán khi xét xử mà chỉ khi cần thiết, sẽ phối hợp với cơ quan xét xử để đưa ra đường lối giải quyết những vụ án lớn có ảnh hưởng đến an ninh chính trị và quốc phòng của đất nước hoặc địa phương giúp các cơ quan tiến hành tố tụng thận trọng, nghiêm minh hơn trong quá trình thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính. Hội đồng xét xử sơ thẩm sẽ thực hiện chức năng của mình bằng việc đưa ra những phán quyết đảm bảo khách quan, độc lập, đúng pháp luật dựa trên kết quả tranh tụng tại phiên tòa theo đúng tinh thần chỉ đạo của Đảng trong Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002: *“Việc phán quyết của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa”* và tiếp tục được nhấn mạnh trong Nghị quyết số 49-NQ/TW về hoạt động tố tụng và cải cách tư pháp *“Nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp, chất lượng tranh tụng tại tất cả các phiên tòa...”*.

Ngoài ra, công tác kiểm tra, giám sát của Đảng quá trình tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính sẽ góp phần đảm bảo tính độc lập, khách quan trong hoạt động xét xử vụ án hành chính, ngăn ngừa những hành vi tiêu cực, sai trái trong quá trình thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Như vậy, có thể khẳng định sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng sẽ là một trong những yếu tố quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

2.3.2. Yếu tố kinh tế - xã hội

Bên cạnh yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế - xã hội cũng có sự tác động lớn đến hoạt động TTHC nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng. Yếu tố kinh tế xã hội là một phạm trù rất rộng, bao gồm các yếu tố tác động trực tiếp và yếu tố tác động gián tiếp đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong phạm vi nghiên cứu, luận án chỉ bàn đến những yếu tố kinh tế xã hội trực tiếp tác động đến hoạt động này như: Điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật cho hoạt động xét xử của tòa án, chế độ chính sách đối với chủ thể tiến hành tố tụng, nguồn ngân sách đảm bảo cho các hoạt động tố tụng, điều kiện kinh tế của công dân, ý thức pháp luật của cá nhân, tổ chức trong xã hội...

Cụ thể, một quốc gia phát triển về kinh tế và xã hội sẽ có điều kiện tốt hơn trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, trong đó có pháp luật về tố tụng hành chính và quản lý hành chính nhà nước. Đồng thời, nhà nước cũng có điều kiện tốt hơn trong xây dựng cơ sở vật chất về trụ sở trang thiết bị, các điều kiện, phương tiện làm việc để Tòa án hoạt động hiệu quả, nhất là hệ thống Tòa án ở địa phương phục vụ tốt cho hoạt động xét xử. Sự phát triển của các yếu tố kinh tế xã hội sẽ chi phối đến các yếu tố về điều kiện vật chất kỹ thuật cho hoạt động xét xử của tòa án, nguồn ngân sách dự trù cho công tác xét xử; chế độ chính sách đãi ngộ đối với các

chủ thể tiến hành tố tụng để họ chuyên tâm vào công tác chuyên môn và nâng cao trách nhiệm trong việc xét xử, hạn chế tiêu cực, nham nhũng. Có thể khẳng định yếu tố cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật hiện đại có vai trò lớn trong việc đảm bảo tính chính xác, nhanh chóng và hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Một khi cơ sở vật chất, phương tiện nghiệp vụ phục vụ công tác xét xử sơ thẩm hiện đại, công nghệ thông tin và các phần mềm được ứng dụng phù hợp thì sẽ tăng cường hiệu quả, thuận lợi, chính xác cho các hoạt động cụ thể như thu thập chứng cứ, điều tra, quản lý hồ sơ, tiến hành phiên tòa sơ thẩm và các hoạt động khác có liên quan trong công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đặc biệt đối với xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất nên càng cần thiết chú trọng yếu tố thông tin, có các cơ chế công khai, minh bạch các thông tin từ quá trình thụ lý đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án hành chính nhằm tạo điều kiện cho đương sự, các cơ quan chức năng và người dân nắm bắt các thông tin cần thiết và quyền tiếp cận các vấn đề về tài liệu, chứng cứ, thông báo của tòa án, đảm bảo hiệu quả và công bằng trong hoạt động xét xử.

Ngoài ra, kinh tế - xã hội phát triển thì các yếu tố hỗ trợ tư pháp khác như các tổ chức luật sư, thừa phát lại, văn phòng công chứng trợ giúp pháp lý cũng được phát huy rộng rãi hỗ trợ đắc lực cho tòa án giải quyết nhanh chóng và chính xác hơn các vụ án hành chính ở cấp sơ thẩm. Cụ thể, tham gia hỗ trợ tòa án và đương sự thu thập tài liệu, chứng cứ, tổng đạt hồ sơ, tài liệu, hỗ trợ tư vấn pháp lý...giúp cho quá trình tranh tụng của đương sự tại phiên tòa thuận lợi hơn, quá trình tố tụng sẽ diễn ra nhanh chóng hơn, tòa án sẽ thuận lợi hơn trong quá trình tìm ra sự thật khách quan của vụ án. Bên cạnh đó, sự phối hợp, tham gia của các cơ quan, tổ chức có liên quan, đặc biệt là các thiết chế quyền lực xã hội (cơ quan truyền thông, các tổ chức chính trị - xã hội, v.v.) cũng là một trong những yếu tố tác động không nhỏ đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Mặt khác, khi kinh tế - xã hội ổn định, phát triển thì trình độ dân trí, ý thức pháp luật và điều kiện kinh tế của người dân cũng được nâng cao, sự nhận thức về quyền khởi kiện sẽ ngày được hoàn thiện hơn, họ sẽ có ý thức cao về việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại của các cơ quan công quyền, đồng thời việc thực hiện hoạt động khiếu kiện hành chính sẽ được thực hiện tốt hơn cũng như đủ tiền đề, năng lực hơn trong việc thu thập chứng cứ, chứng minh và có khả năng tìm đến sự trợ giúp pháp lý của luật sư nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho mình nâng cao hiệu quả tranh tụng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Từ những phân tích trên nhận thấy trình độ phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia

sẽ là một nhân tố quan trọng ảnh hưởng và tác động đến tính hiệu quả của hoạt động TTHC nói chung và hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng.

2.3.3. Yếu tố pháp lý

Thứ nhất, hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được quy định và kiểm soát trước hết bởi pháp luật TTHC với nội dung quy định toàn bộ quy trình giải quyết từ khởi kiện, thụ lí đến khi ra phán quyết cụ thể để kết thúc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và tổ chức thực hiện các phán quyết này trong thực tiễn tổ chức việc xét xử. Do vậy, hoạt động xét xử vụ án hành chính có phát huy được hiệu lực, hiệu quả trên thực tế hay không phụ thuộc và bị chi phối lớn bởi mức độ hoàn thiện, thống nhất của hệ thống pháp luật TTHC. Đây có thể xem là yếu tố có sự tác động trực tiếp, quan trọng hàng đầu đối với thực tiễn công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bởi nếu pháp luật TTHC quy định hợp lí, khoa học các quy định về các nguyên tắc đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, đối tượng xét xử sơ thẩm, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì sẽ tạo cơ sở pháp lí rõ ràng cho các chủ thể tiến hành tố tụng và các chủ thể tham gia tố tụng thực hiện một cách dễ dàng, thuận lợi các quyền, nghĩa vụ của mình, đảm bảo tính dân chủ và sự bình đẳng giữa các đương sự trong vụ án hành chính, đảm bảo được quy trình tố tụng chặt chẽ, hợp lí, phát huy vai trò tranh tụng và trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc ra phán quyết làm sáng tỏ bản chất vụ án hành chính từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong đó, đặc biệt cần nhấn mạnh việc bảo đảm nguyên tắc tranh tụng với tư cách là khâu đột phá của cải cách tư pháp có ý nghĩa quan trọng tạo cơ sở pháp lí cho các đương sự được thể hiện rõ quan điểm, yêu cầu của mình, tranh luận làm sáng tỏ bản chất vụ án.

Thứ hai, quy định pháp luật về mô hình tổ chức tòa án có thẩm quyền cũng ảnh hưởng quan trọng đến hoạt động xét xử nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng. Ở nước ta và hầu hết các nước trên thế giới, xét xử hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là loại hoạt động nhà nước đặc biệt do tòa án thực hiện. 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. Đây là chủ thể trực tiếp tiến hành TTHC do đó hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án có hiệu quả hay không phụ thuộc một phần quan trọng vào quy định pháp luật về cơ cấu tổ chức, hoạt động của Tòa án có thẩm quyền.

Tòa án nhân dân chỉ có thể thể hiện đúng vị trí và phát huy vai trò của mình đối với nhà nước và xã hội trong việc giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục tố tụng khi được bảo đảm bằng một hệ thống pháp luật chặt chẽ và hoàn chỉnh. Vì

vậy, để bảo đảm hiệu quả xét xử của tòa án có thẩm quyền, Nhà nước phải tạo lập nền móng pháp lí vững chắc quy định về cơ cấu, tổ chức, hoạt động của tòa hành chính tạo cơ sở pháp lí đầy đủ, rõ ràng để giải quyết có hiệu quả tranh chấp hành chính. Việc quy định khoa học, hợp lí, đảm bảo tính ổn định trong cơ cấu, tổ chức, hoạt động của hệ thống Tòa án thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng như quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của chủ thể tiến hành tố tụng và các chủ thể có liên quan sẽ là cơ sở pháp lí vững chắc có ý nghĩa quyết định không nhỏ đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ ba, bên cạnh quy định pháp luật về TTHC và mô hình xét xử, pháp luật nội dung hay cụ thể là pháp luật về quản lí hành chính nhà nước cũng là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc xem xét giải quyết tranh chấp hành chính phát sinh trong các lĩnh vực cụ thể khác nhau của quản lí hành chính nhà nước, do đó, trong quá trình xét xử tòa án bên cạnh việc vận dụng các quy định TTHC về xét xử sơ thẩm còn phải căn cứ vào các quy định có liên quan về các lĩnh vực đặc thù của quản lí hành chính nhà nước để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực đó. Vì thế, hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn phụ thuộc vào mức độ hoàn thiện của pháp luật về quản lí hành chính nhà nước như: Luật khiếu nại, Luật xử lí vi phạm hành chính, Luật đất đai, Luật thuế, quản lí thị trường, hải quan, cấp phép đầu tư... để giúp cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất và đánh giá đúng đắn tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực cụ thể. Không những vậy, còn đòi hỏi sự thống nhất, phù hợp, đồng bộ của pháp luật TTHC với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành để giúp cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất, tránh sự nhầm lẫn và áp dụng sai, chông chéo các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành dẫn đến việc đánh giá không đúng tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực hoặc mất quyền khởi kiện của người dân chỉ vì sự không thống nhất giữa quy định trong luật nội dung và luật TTHC (chẳng hạn quy định về thời hiệu, thời hạn khiếu nại và khởi kiện trong Luật khiếu nại, Luật Đất đai và Luật xử lí vi phạm hành chính...)

2.3.4. Điều kiện đảm bảo tính độc lập của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Để thực hiện tốt chức năng của quyền tư pháp, nâng cao hiệu quả của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, một yêu cầu đặt ra là phải tăng cường tính độc lập của tòa án trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tạo tiền đề cần thiết cho việc đảm bảo khách quan, công bằng, bình đẳng giữa các cá nhân, tổ chức tham gia xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nâng cao hiệu quả kiểm soát hoạt

động quản lí hành chính nhà nước. Vấn đề này cũng được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 “*hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của tòa án nhân dân, bảo đảm tòa án xét xử độc lập, đúng pháp luật*”. Tuy nhiên, trên thực tiễn vẫn thiếu cơ chế, điều kiện cụ thể để bảo đảm thực hiện nhằm đảm bảo sự độc lập của tòa án trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Có thể nói, “*Độc lập xét xử là điều kiện căn bản mang đến hiệu lực cho cơ chế tố tụng, đảm bảo khả năng bảo vệ tốt các quyền và lợi ích chính đáng của công dân, bảo vệ trật tự xã hội, bảo đảm tính công bằng, minh bạch trong xét xử*” [44, tr154]. Đặc biệt, với hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hoạt động tố tụng mang tính đặc thù riêng do Tòa án nhân dân (TAND) có thẩm quyền thực hiện nhằm giải quyết tranh chấp hành chính giữa một bên là nhà nước mà đại diện là các chủ thể thực hiện quyền hành pháp đối với đối tượng bị quản lí trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước do vậy, việc bảo đảm tính độc lập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính càng có ý nghĩa lớn. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nếu không được đảm bảo bởi tính độc lập của Tòa án thì không đủ sức mạnh để làm tròn vai trò kiểm soát nền hành chính quốc gia, bảo vệ công lí, không thể đảm bảo tính khách quan, minh bạch trong xét xử để có thể bảo vệ hiệu quả quyền công dân. Chỉ có độc lập trong xét xử thì tòa án mới có thể tiến hành giải quyết vụ án hành chính một cách khách quan, công bằng, đúng pháp luật. Hội đồng xét xử mới có thể độc lập về ý chí, chỉ dựa vào tình tiết khách quan của vụ việc trên cơ sở pháp lý và tranh tụng giữa các bên để ra quyết định mà không bị tác động, chi phối bởi các cơ quan nhà nước hoặc thiết chế chính trị khác. Từ đó, bản án quyết định được tuyên đảm bảo tính hợp pháp, nghiêm minh, bảo vệ công bằng, khách quan, đầy đủ quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức đồng thời đem lại niềm tin của người dân pháp luật và Nhà nước. Độc lập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn góp phần đảm bảo sự bình đẳng giữa cá nhân tổ chức với cơ quan công quyền trong hoạt động tố tụng hành chính. Bởi khi đó Tòa án sẽ không có sự thiên vị, bao biện cho cơ quan công quyền mà tạo điều kiện và đảm bảo cho cá nhân, tổ chức được thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình trong việc thu thập, sao chép chứng cứ, được phát biểu, trình bày quan điểm, tranh luận, cách bình đẳng, công khai với cơ quan công quyền để đi đến chân lí khách quan. Ngược lại, nếu không bảo đảm được tính độc lập trong xét xử, cụ thể trong tổ chức hoạt động của tòa án, trong quy trình bổ nhiệm, thực hiện thẩm quyền của thẩm phán thì ít nhiều hoạt động xét xử vẫn chịu sự chỉ đạo, tác động bởi ý kiến của cấp ủy Đảng, chánh án tòa án nơi thẩm phán làm việc và có lệ thuộc, nể nang, can thiệp từ phía cơ quan nhà nước, đặc biệt đối với các cơ quan hành chính ngang cấp, có nhiều ảnh hưởng về tài

chính, tổ chức nhân sự...với mình. Sự can thiệp và tác động này làm ảnh hưởng đến tính khách quan và độc lập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án khiến chất lượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thấp hơn, quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức do đó không được đảm bảo.

Tính độc lập trong xét xử phải được đảm bảo bởi các điều kiện cụ thể như việc bảo đảm và ghi nhận nguyên tắc về tính độc lập của Tòa án ở Hiến pháp và cụ thể hóa trong các trong văn bản pháp luật cùng với các cơ chế, biện pháp bảo đảm trên thực tế; việc tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án giữa các thành viên trong Hội đồng xét xử, trong mối quan hệ với Viện kiểm sát, với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước; việc xây dựng quy chế pháp lí đặc biệt có tính miễn trừ cao để thẩm phán độc lập xét xử, vững tâm khi làm nhiệm vụ bao gồm quy chế bổ nhiệm và các chế độ có liên quan.v.v.

2.3.5. Yếu tố con người

Đây có thể xem là một trong các yếu tố có vai trò quyết định trong hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Yếu tố con người ở đây muốn đề cập đến: Năng lực, trình độ của người tiến hành TTHC, ý thức pháp luật và trách nhiệm của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và ý thức pháp luật của những người tham gia TTHC.

Trong đó, Thẩm phán và Hội thẩm là những chủ thể trực tiếp tiến hành việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Năng lực, trình độ chuyên môn và bản lĩnh, trách nhiệm của các người tiến hành tố tụng ảnh hưởng nhiều đến chất lượng của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bởi, chỉ khi vụ án hành chính được giải quyết đúng đắn, khách quan đúng pháp luật thì quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, công lý mới thực sự được bảo đảm và bảo vệ. Việc áp dụng pháp luật trong hoạt động xét xử phụ thuộc nhiều vào trình độ, năng lực của người tiến hành tố tụng. Trong vụ án hành chính, trước Tòa án người khởi kiện chỉ là một bên đương sự bên cạnh người bị kiện là đương sự đặc biệt, bao giờ cũng là cơ quan công quyền (cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước) vì vậy sự công tâm, bản lĩnh của người tiến hành tố tụng có ý nghĩa quan trọng khi thực hiện nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, án hành chính là một loại án đặc thù giải quyết các tranh chấp hành chính đa dạng, phức tạp phát sinh trên các lĩnh vực khác nhau của quản lý hành chính nhà nước do đó trình độ chuyên môn, kiến thức chuyên sâu về quản lý hành chính nhà nước, kĩ năng xét xử hành chính cũng là một trong những yếu tố quyết định chất lượng của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do đó, các tiêu chí, quy trình bổ nhiệm, tuyển chọn, quản lí, đào tạo bồi dưỡng nhằm xây dựng đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên trách và tuyển chọn đội ngũ hội thẩm hành chính chuyên trách trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có ý nghĩa quan trọng đáp ứng

yêu cầu đặc thù của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Các quy định của pháp luật tố tụng hành chính có hoàn thiện và đầy đủ đến mấy nhưng bản thân những người cầm cân nảy mực lại không khách quan, vô tư hoặc trình độ chuyên môn, nghiệp vụ kém, không có đạo đức nghề nghiệp thì việc giải quyết vụ án hành chính chắc chắn sẽ không chính xác, không bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự.

Ngoài ra, chất lượng của thư kí tòa án, kiểm sát viên, luật sư và những người tham gia tố tụng khác cũng ảnh hưởng một phần không nhỏ đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Thư kí tòa án đóng vai trò quan trọng trong giải quyết sơ thẩm các vụ án hành chính, tiến hành các hoạt động nghiệp vụ hỗ trợ cho Thẩm phán, Hội đồng xét xử từ giai đoạn thụ lí, đến giai đoạn chuẩn bị xét xử và trong các phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Bên cạnh đó, khi đề cập đến yếu tố con người, còn phải kể đến trách nhiệm, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức quản lí hành chính nhà nước. Bởi trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính việc phối hợp với các cơ quan, tổ chức có ý nghĩa lớn trong việc thu thập chứng cứ, chứng minh, tài liệu và trong công tác thi hành án. Vì vậy, việc bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm và nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức quản lí hành chính nhà nước sẽ làm giảm thiểu hành vi sai trái, lạm quyền làm phát sinh những tranh chấp hành chính; đồng thời trách nhiệm hỗ trợ, phối hợp của các cơ quan hữu quan sẽ giúp quá trình giải quyết vụ án hành chính được nhanh chóng, thuận lợi hơn.

Ngoài ra, ý thức pháp luật của người dân, chủ thể tham gia TTHC cũng là một yếu tố ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bởi, xét cho cùng hiện nay một nguyên nhân chủ yếu hiện nay dẫn đến số lượng vụ án hành chính được thụ lí chưa cao so với nhu cầu giải quyết tranh chấp hành chính trong xã hội là do tâm lí và nhận thức của người dân, họ vẫn chưa thực sự tin tưởng, “mặt mà” với phương thức khởi kiện và xét xử hành chính. Khi ý thức pháp luật được nâng cao thì họ sẽ yên tâm lựa chọn và thực hiện quyền khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Không những vậy, khi nhận thức của người dân về pháp luật tố tụng hành chính nâng cao sẽ tránh được những sai sót trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng, gây tốn kém về thời gian và vật chất, giúp quá trình xét xử thuận lợi hơn, đảm bảo sự công bằng, dân chủ, nâng cao hiệu quả tranh tụng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Ngoài ra, ý thức pháp luật của người dân nâng cao sẽ tránh được sự xúi giục, kích động của một số bộ phận lời kéo người dân thực hiện việc khiếu kiện đông người, không đúng pháp luật gây ảnh hưởng đến chính trị - xã hội và trật tự quản lí.

Kết luận chương 2

1. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, là hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do Tòa án nhân dân có thẩm quyền thực hiện theo yêu cầu khởi kiện hoặc khi có quyết định của tòa án có thẩm quyền theo trình tự do pháp luật tố tụng hành chính quy định quyết định hiệu quả của quá trình giải quyết tranh chấp hành chính đánh giá trực tiếp về tính hợp pháp các quyết định, hành vi hành chính – hình thức của việc thực thi quyền hành pháp. Bên cạnh những đặc điểm chung của hoạt động tố tụng, hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mang những nét đặc trưng khác biệt so với xét xử sơ thẩm các lĩnh vực khác (hình sự, dân sự, kinh tế, lao động) và có những đặc thù so với xét xử vụ án hành chính theo các thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm.

2. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vị trí quan trọng trong tố tụng hành chính, có thể xem đây là giai đoạn độc lập, phản ánh tập trung và đầy đủ tính đặc thù của hoạt động tố tụng hành chính, có vị trí trung tâm, là cơ sở nền tảng cho toàn bộ quá trình giải quyết tranh chấp hành chính. Với vị trí là cấp xét xử thứ nhất, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tạo cơ sở, tiền đề cho các giai đoạn xét xử tiếp theo. Bên cạnh đó, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn có ý nghĩa chính trị - xã hội và pháp lý sâu sắc, đảm bảo sự công bằng giữa người dân với cơ quan công quyền trong hoạt động tư pháp, đáp ứng yêu cầu giải quyết tranh chấp hành chính đa dạng, phức tạp trong xã hội, ổn định trật tự quản lý hành chính nhà nước nói riêng và trật tự xã hội nói chung, đem lại niềm tin cho người dân vào Nhà nước, pháp luật và hệ thống tư pháp.

3. Các nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xác định và làm rõ về khái niệm, đặc trưng, yêu cầu có vai trò quan trọng, làm cơ sở lí luận cho việc nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn tổ chức, đề ra kiến nghị phù hợp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đảm bảo hiệu quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là yêu cầu tất yếu của công cuộc cải cách tư pháp đảm bảo kiểm soát hữu hiệu quyền hành pháp, xây dựng thành công nhà nước pháp quyền và dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội. Bằng việc làm rõ các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, như: yếu tố chính trị; yếu tố kinh tế - xã hội; yếu tố pháp lý; việc đảm bảo tính độc lập trong xét xử và yếu tố con người có vai trò lớn trong việc định hướng đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.1.1. Về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Ngày 21/5/1996, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính số 49/1996/PL - UBTVQH (có hiệu lực ngày 01/7/1996). Qua hai lần sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2006, Pháp lệnh này đã mở rộng phạm vi đối tượng xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính của Tòa án từ 8 nhóm việc (năm 1996) lên thành 10 nhóm việc (năm 1998) và 22 nhóm việc (năm 2006). Tuy vậy, để đáp ứng tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và thực tiễn hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nhiều quy định của Pháp lệnh đã lạc hậu, bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, thiếu sót. Ngày 24/11/2010, Quốc hội đã thông qua Luật TTHC số: 64/2010/QH12 thay thế Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2006. Luật TTHC năm 2010 có hiệu lực và được áp dụng vào thực tiễn chưa lâu thì đã phát sinh những hạn chế và đặc biệt là có nhiều nội dung không phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

Luật TTHC năm 2015 được Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016 quy định về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tại các khoản 1,2,3,4 Điều 3 và Điều 30. Ngoài việc kế thừa các quy định của Luật TTHC năm 2010 về những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung thêm đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là danh sách cử tri trung cầu ý dân để bảo đảm phù hợp với quy định của Luật trung cầu ý dân 2015 được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 10. Bên cạnh đó, bổ sung quy định về phạm vi quyết định không thuộc đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính gồm quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND và quyết định xử lý hành chính các hành vi cản trở hoạt động tố tụng của TAND. Luật cũng quy định thêm việc giải thích một số khái niệm như “QĐHC bị kiện”, “HVHC bị kiện”.

Tuy vậy, Luật TTHC năm 2015 cũng không trực tiếp quy định về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mà chỉ gián tiếp quy định tại điều khoản giải thích thuật ngữ và thẩm quyền về loại việc của tòa án. Cụ thể: Điều 30 Luật TTHC năm 2015 quy định đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm:

“1. Khiếu kiện QĐHC, HVHC trừ các quyết định, hành vi sau đây:

a) Quyết định hành chính, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo quy định của pháp luật;

b) Quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng;

c) QĐHC, HVHC mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức.

2. Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống.

3. Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh.

4. Khiếu kiện danh sách cử tri.”

Như vậy, đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không bao gồm tất cả các hình thức của việc thực thi quyền hành pháp mà chỉ bao gồm những đối tượng được pháp luật quy định cụ thể như sau:

Thứ nhất, về quyết định hành chính - đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật TTHC năm 2015, QĐHC là đối tượng xét xử sơ thẩm của vụ án hành chính khi thỏa mãn các điều kiện: là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể. Như vậy, pháp luật quy định đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là các QĐHC được thể hiện bằng văn bản và thuộc loại QĐHC cá biệt. Luật TTHC năm 2015 đã không giới hạn về phạm vi chủ thể ban hành quyết định, đây là một điểm hợp lí, có tính mở bởi hoạt động quản lý hành chính nhà nước không chỉ được thực hiện bởi cơ quan hành chính nhà nước và trong thực tiễn có một số QĐHC do các cơ quan nhà nước khác ban hành có khả năng xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lí.

Luật TTHC năm 2015 cũng bổ sung thêm quy định về quyết định hành chính bị kiện là QĐHC “làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân” [khoản 2 Điều 3]. Tuy nhiên, cách định nghĩa này không thực sự rõ ràng, minh bạch gây khó khăn cho các thẩm phán khi thụ lý vụ án hành chính. Nhà làm luật chỉ nên xác định QĐHC bị kiện là QĐHC ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của

người khởi kiện và được cá nhân, tổ chức định đoạt việc khởi kiện. Hơn nữa, việc tách hai định nghĩa quy định tại khoản 1, 2 Điều 3 là không thực sự cần thiết, dẫn đến vừa thừa, vừa thiếu và việc xác định đối tượng khởi kiện trong từng vụ việc cụ thể vẫn gặp khó khăn.

Mặt khác, qua việc nghiên cứu nhận thấy, thực tiễn pháp lý ở Việt Nam còn thiếu quy định chi tiết liên quan đến việc xác định các tiêu chí cụ thể của QĐHC cá biệt, điều này đã dẫn đến những khó khăn nhất định cho những người làm công tác áp dụng pháp luật khi xác định QĐHC có liên quan có phải là quyết định cá biệt hay không. Nghiên cứu thực tiễn của một số nước có hệ thống pháp luật hành chính phát triển, có thể dễ nhận thấy dấu hiệu “cá biệt” của quyết định hành chính cá biệt đã được giải quyết tương đối thấu đáo, ví dụ pháp luật hành chính Cộng hòa Liên bang Đức là ví dụ điển hình. Điều 35 Luật thủ tục hành chính của Cộng hòa liên bang Đức đã đưa ra định nghĩa về quyết định hành chính, trong đó chỉ ra dấu hiệu cá biệt là một dấu hiệu đặc trưng của quyết định hành chính: (1) Quyết định đề cập đến một trường hợp duy nhất của cá nhân, tổ chức cụ thể (2) Quyết định được áp dụng đối với số đông (được xác định hoặc có thể xác định được) trong một trường hợp xác định.

Thứ hai, về hành vi hành chính - đối tượng xét xử sơ thẩm của vụ án hành chính

Khoản 3 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính quy định về hành vi hành chính chưa thực sự chặt chẽ, rõ ràng, dễ hiểu. Do đó, người dân rất khó nhận biết những hành vi quản lý mà họ được quyền khởi kiện. Cách định nghĩa “*Hành vi hành chính là hành vi...*” là không minh bạch, chặt chẽ, hơn nữa có nhiều hành vi là của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật nhưng không phải là HVHC. Ví dụ: những hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật tổ tụng hình sự của cơ quan công an, cơ quan kiểm lâm và những người có thẩm quyền trong các cơ quan này khi tiến hành một số hoạt động điều tra hình sự phải được xác định là hành vi tư pháp và có thể được xác định là đối tượng của khiếu nại tư pháp. Do đó, HVHC cần được hiểu là “*xử sự được thể hiện bằng hành động hoặc không hành động của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước*”. [30,tr35].

Thứ ba, Điều 30 Luật TTHC năm 2015 tiếp tục sử dụng kỹ thuật lập pháp vừa loại trừ vừa liệt kê để quy định phạm vi đối tượng xét xử sơ thẩm của tòa án nhằm mở rộng tối đa phạm vi các QĐHC, HVHC được khởi kiện. Tuy nhiên nghiên cứu kỹ chúng ta vẫn nhận thấy cách quy định này sẽ làm mâu thuẫn ở ngay tại chính điều

luật. Đó là mẫu thuẫn giữa khoản 1 và khoản 2, 3 Điều 30 khi vừa loại trừ QĐHC nội bộ vừa cho phép kiện QĐHC nội bộ (quyết định kỉ luật công chức với hình thức buộc thôi việc), vừa khẳng định QĐHC và cả quyết định khác không phải QĐHC (quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh của Hội đồng cạnh tranh; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân) đều là đối tượng khởi kiện và xét xử của TAND. Đây cũng là một hạn chế làm ảnh hưởng đến việc nhận diện đối tượng khởi kiện vụ án hành chính của các thẩm phán khi tiếp nhận đơn khởi kiện vụ án hành chính và càng gây khó khăn hơn cho cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính.

Việc quy định theo hướng kết hợp này cũng làm tăng tính phức tạp không cần thiết của điều luật. Điều 30 Luật TTHC năm 2015 vẫn còn liệt kê quá nhiều loại đối tượng của khiếu kiện hành chính làm giảm tính thống nhất, gây phức tạp, thiếu nhất quán mà còn không rõ ràng, gây trùng lặp về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Việc phân biệt một cách cụ thể nhiều loại đối tượng khởi kiện vụ án hành chính (QĐHC, HVHC, quyết định kỉ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri) là không thực sự cần thiết.

Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 là đã loại trừ “*các quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng*” ra khỏi phạm vi đối tượng khởi kiện và đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Việc Luật TTHC năm 2015 quy định loại trừ quyết định của Tòa án xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng đã không đảm bảo nguyên tắc công bằng. Bởi lẽ nếu như mọi quyết định xử phạt vi phạm hành chính đều là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính thì không thể vì bất kỳ lí do nào khác mà quyết định xử phạt của thẩm phán chủ tọa phiên tòa lại không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Đây chính là quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân và xâm hại nguyên tắc công bằng trong TTHC.

Thứ tư, việc hạn chế tất cả quyết định hành chính nội bộ không thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án, ở mức độ nhất định là chưa đảm bảo triệt để quyền của con người, quyền công dân. Bởi lẽ trong thực tế quản lí, bên cạnh quyết định kỉ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ tổng cục trưởng và tương đương trở xuống được xem là đối tượng khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là phù hợp, đảm bảo quyền có việc làm của công dân được Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm thực hiện, có những quyết định hành chính nội bộ khác có thể dẫn đến việc nhà nước đơn phương chấm dứt quan hệ công vụ với cán bộ, công chức, như quyết định cho cán

bộ, công chức thôi việc, cho về hưu sớm [Khoản 3 Điều 58; Khoản 1 Điều 59 Luật cán bộ, công chức năm 2008], quyết định liên quan đến tuyển dụng công chức hoặc xâm phạm đến các quyền dân sự, kinh tế của công dân, ví dụ: quyết định điều động, biệt phái công chức, quyết định kỉ luật, hành vi không nâng lương. Những quyết định, hành vi nêu trên đều có khả năng xâm phạm quyền con người, quyền công dân, cần có cơ chế kiểm soát ngoài bảo vệ nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp về quyền lao động cho công dân, cán bộ, công chức, hạn chế hành vi lạm quyền trong quản lí hành chính nhà nước. Hơn nữa, trên thực tế hiện nay ở nước ta, các quyết định này cũng có rất nhiều biểu hiện sai trái và tiêu cực.

Nếu pháp luật tố tụng hành chính quy định tất cả quyết định hành chính nội bộ đều thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án thì có thể dẫn đến tình trạng nền hành chính có thể bị ỳ trệ do lo ngại và cẩn trọng quá mức. Nhưng, loại trừ tất cả quyết định hành chính nội bộ khỏi các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án theo cách quy định của pháp luật tố tụng hiện hành là không thỏa đáng, nhìn từ góc độ bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Nên chăng, cần xác định một số quyết định nội bộ tiềm ẩn nguy cơ xâm hại đến quyền, lợi ích của cá nhân cũng thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án.

Thứ năm, đối với khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh của Hội đồng cạnh tranh hoặc Bộ trưởng Bộ Công thương nhận thấy quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh do Bộ trưởng Bộ công thương ban hành là QĐHC, còn quyết định do Hội đồng cạnh tranh ban hành lại không phải là QĐHC. Như vậy không thỏa mãn với điều kiện là đối tượng khởi kiện quy định tại khoản 1, 2 Điều 3 của Luật TTHC năm 2015. Hơn nữa, tại khoản 2 Điều 115 và khoản 1 Điều 115 Luật cạnh tranh năm 2004 đều quy định quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính song tại Điều 116 Luật cạnh tranh năm 2004 lại gián tiếp quy định quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh là đối tượng của khởi kiện vụ án hành chính. Do đó, quy định này chưa đảm bảo tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật và gây khó hiểu cho người khởi kiện cũng như việc áp dụng pháp luật để giải quyết.

Thứ sáu, Luật TTHC năm 2015 dành hẳn một chương VIII quy định về thẩm quyền phát hiện, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, nhưng tại Điều 30 lại không đề cập đến các văn bản quy phạm pháp luật. Mặt khác, Luật khiếu nại năm 2011 và Luật TTHC năm 2015 không cho phép khiếu nại, khởi kiện các văn bản quy phạm pháp

luật mà chỉ đưa ra quy định về việc kiến nghị, sửa đổi. Như vậy, trên thực tế ở nước ta vẫn chưa có một cơ chế kiểm tra, phán xét hiệu quả, khách quan về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cấp chính quyền địa phương trên những lĩnh vực ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân.

3.1.2. Về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.1.2.1. Phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo lãnh thổ

Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo cấp được quy định cụ thể tại Điều 31, Điều 32 của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện và cấp tỉnh theo phương pháp liệt kê trên cơ sở căn cứ vào vị trí của người bị kiện, dấu hiệu về địa giới hành chính của người bị kiện hoặc người khởi kiện (nơi người khởi kiện cư trú, làm việc hoặc có trụ sở), cụ thể:

Thứ nhất, theo quy định tại Điều 31 Luật TTHC năm 2015, Tòa án nhân dân cấp huyện được giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các loại khiếu kiện: Khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó, trừ QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện; Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức đó; Khiếu kiện danh sách cử tri của cơ quan lập danh sách cử tri trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án. Như vậy, Điều 31 xác định thẩm quyền xét xử của TAND huyện theo nguyên tắc Tòa án có thẩm quyền là TAND cấp huyện có cùng phạm vi địa giới hành chính với người bị kiện.

Quy định về thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp huyện có một số điểm mâu thuẫn, cụ thể: theo khoản 2 Điều 31 đã loại trừ QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện nhưng khoản 2 Điều 31 vẫn quy định “*Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức đó*” thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nhân dân huyện là không hợp lý với sự thay đổi hiện nay mâu thuẫn với khoản 4 Điều 32 khi đã chuyển thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các QĐHC, HVHC cho Tòa án cấp tỉnh.

Thứ hai, thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp tỉnh được quy định tại Điều 32 Luật TTHC năm 2015. Theo đó Tòa án nhân dân cấp tỉnh giải quyết theo thủ tục sơ

thẩm đối với phần lớn các khiếu kiện không thuộc thẩm quyền xét xử hành chính sơ thẩm của Tòa án cấp huyện (trừ trường hợp vụ án hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện TAND tỉnh lấy lên để giải quyết theo quy định khoản 8 Điều 32). Khác với thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp huyện, tại Điều 32 Luật TTHC năm 2015 quy định thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp tỉnh được xác định trên nguyên tắc tòa án có thẩm quyền xét xử được căn cứ theo hai hướng chủ yếu: đối với những vụ án có người bị kiện ở địa phương thì tòa án có thẩm quyền là tòa án có cùng phạm vi hành chính với người bị kiện, đối với những vụ án có người bị kiện ở Trung ương và ở nước ngoài thì tòa án có thẩm quyền là tòa án có cùng phạm vi địa giới hành chính với nơi cư trú hoặc làm việc của người khởi kiện. Quy định này nhằm tạo điều kiện cho người khởi kiện trong quá trình thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính.

Điểm mới cơ bản của Luật TTHC năm 2015 về phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm là đã sửa đổi, bổ sung quy định đối với khiếu kiện QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện thì việc giải quyết theo thủ tục sơ thẩm thuộc thẩm quyền của TAND cấp tỉnh (khoản 4 Điều 32). Trước mắt việc quy định này nhằm khắc phục tồn tại, bất cập từ thực tiễn giải quyết các khiếu kiện hành chính trong thời gian vừa qua, bảo đảm tính hiệu quả, độc lập và khách quan trong việc giải quyết các vụ án hành chính. Nhưng thiết nghĩ đây có thể là một quy định lâu dài và triệt để, hay chỉ là một giải pháp tình thế khi cho rằng ở thời điểm hiện tại thẩm phán cấp huyện chưa đủ năng lực để giải quyết các vụ án liên quan đến QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện, chủ yếu liên quan đến lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước về đất đai và không đảm bảo tính độc lập, khách quan trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Nhưng nếu cho rằng TAND cấp huyện phụ thuộc vào chính quyền địa phương nên không thể độc lập, khách quan xét xử thì tình trạng tương tự cũng xảy ra ở Tòa án cấp tỉnh. Hơn nữa, việc bổ sung thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cho Tòa án cấp tỉnh đối với các khiếu kiện QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện là không phù hợp với chủ trương của Đảng về “*việc tăng thẩm quyền xét xử của tòa án cấp huyện*” [2, tr.11], đồng thời sẽ là quá tải và làm tăng áp lực công việc cho Tòa án cấp tỉnh. Mặt khác, việc chuyển thẩm quyền này cũng gây cản trở cho việc xác minh, thu thập các tài liệu, chứng cứ phục vụ cho việc giải quyết vụ án hành chính, khó khăn cho đương sự trong việc đi lại, thực hiện các thủ tục cần thiết cho hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ ba, theo quy định tại các khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 thì: “*Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành*”, “*Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước thực hiện*”. Theo quy định tại khoản 11 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 thì: “*Cơ quan, tổ chức bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp...*”. Tuy nhiên, khi quy định thẩm quyền của Tòa án cấp huyện, cấp tỉnh tại Điều 31 và Điều 32 Luật TTHC năm 2015 còn chưa thống nhất và thiết sót khi chỉ quy định khiếu kiện QĐHC, HVHC của “*cơ quan hành chính nhà nước*” tại Khoản 1 Điều 31 và “*cơ quan nhà nước*” ở các khoản khác (cụ thể: Điều 31 không xác định QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước khác, tổ chức khác là đối tượng xét xử của tòa án, khoản 3 Điều 32 không xác định QĐHC của tổ chức cấp tỉnh là đối tượng xét xử của TAND, chỉ quy định thẩm quyền của tòa án giải quyết khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước).

Thứ tư, Luật TTHC năm 2015 kế thừa việc sử dụng phương pháp liệt kê để phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm cho tòa án cấp huyện và cấp tỉnh đã dẫn tới hạn chế là không đảm bảo Tòa án cấp huyện và Tòa án cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đối với tất cả các khiếu kiện hành chính theo quy định của Điều 3 về giải thích thuật ngữ và Điều 30 khoản 1 về các loại quyết định hành chính, hành vi hành chính được khởi kiện. “*Việc quy định quá nhiều căn cứ để phân định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính cho các tòa án trong cùng một cấp (cấp huyện hay cấp tỉnh) là không thực sự cần thiết; hơn nữa, việc phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm hành chính cho các tòa án trong cùng một cấp chủ yếu căn cứ vào dấu hiệu địa giới hành chính của người bị kiện có thể hình thành trong nhân dân định kiến rằng: Pháp luật TTHC giành sự ưu ái cho người bị kiện*” [29,tr.97].

3.1.2.2. Quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Trên cơ sở kế thừa và phát triển quy định tại Điều 163 của Luật TTHC năm 2010, Điều 193 Luật TTHC năm 2015 đã quy định đầy đủ, chi tiết hơn và có một số điểm mới về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Cụ thể: đã bổ sung thêm quyền hạn của Tòa án nói chung và của Hội đồng xét xử nói riêng đối với việc xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, HVHC có liên quan trong sơ thẩm vụ án hành chính. Theo đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính,

HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, HVHC đó; Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân [Điều 6 Luật TTHC năm 2015].

Để thực hiện những quyền hạn nêu trên, Hội đồng xét xử sơ thẩm có vai trò được quy định cụ thể tại khoản 3, 4 Điều 193 Luật TTHC năm 2015, cụ thể: Trường hợp cần phải yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính liên quan đến QĐHC, HVHC bị khởi kiện quy định tại khoản 1 Điều 6 của Luật này thì Hội đồng xét xử báo cáo Chánh án tòa án đang giải quyết vụ án đó đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý. Trường hợp này, Hội đồng xét xử có quyền tạm ngừng phiên tòa để chờ kết quả giải quyết của cơ quan, người có thẩm quyền.

Đây được coi là một điểm mới đáng ghi nhận trong việc hoàn thiện chế định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án. Tuy vậy, chúng ta vẫn cần bàn thêm về tính hợp lý của quy định này. Tại Điều 111 và Điều 112 của Luật TTHC năm 2015 đã khẳng định Chánh án Tòa án các cấp có thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Thế nhưng, theo các quy định tại khoản 4 Điều 193 và Điều 194 của Luật TTHC năm 2015 thì rõ ràng việc trực tiếp xử lý và ra phán quyết đối với văn bản quy phạm pháp luật nêu trên không thuộc quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm và cũng không được thể hiện trong bản án hành chính sơ thẩm. Do đó, quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản sai trái được Tòa án thực hiện bằng văn bản kiến nghị thông thường, không được bảo đảm thực hiện bằng phương thức thi hành án hành chính. Điều này dẫn đến tính hình thức, thiếu tính khả thi và kéo dài việc xét xử vụ án hành chính ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của người dân. Mặc dù, nhằm đảm bảo tính chấp hành kiến nghị của Chánh án, Luật TTHC năm 2015 đã quy định trách nhiệm giải quyết của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tại Điều 113 và Điều 114. Tuy nhiên, với cách giải quyết này thì, khi phát hiện ra văn bản quy phạm pháp luật sai trái, Hội đồng xét xử không có quyền đóng góp ý kiến mà chỉ “*tạm ngừng phiên tòa*” chuyển về cho Chánh án Tòa án thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bãi bỏ

và việc giải quyết vụ án hành chính sẽ bị gián đoạn; cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính tiếp tục phải chờ đợi việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Trong trường hợp này, việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật “*hoàn toàn phụ thuộc vào cơ quan nhà nước trên cơ sở đề nghị hoặc kiến nghị của Chánh án tòa án về việc sửa đổi, thay thế hoặc bãi bỏ theo quy định của pháp luật. Kết quả của kiến nghị của chánh án có thể xảy ra một trong hai trường hợp sau:*

- *Nếu không có văn bản trả lời của cơ quan nhà nước được chánh án kiến nghị thì Tòa án có quyền áp dụng văn bản pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án.*

- *Trường hợp có văn bản trả lời chấp nhận kiến nghị của tòa án thì giải quyết theo thủ tục chung” [84,tr18]*

Nhưng thủ tục chung ở đây được hiểu là Hội đồng xét xử sơ thẩm sử dụng văn bản mới (sửa đổi, bãi bỏ, thay thế) hay văn bản quy phạm pháp luật ban đầu để giải quyết vụ án hành chính thì lại không được Luật TTHC năm 2015 quy định rõ ràng. Như vậy, Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vẫn chưa có quyền hạn thực sự và đầy đủ trong việc xử lý trực tiếp đối với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trái pháp luật. Việc quy định quyền hạn xử lý văn bản quy phạm pháp luật không triệt để có thể ảnh hưởng tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Hơn nữa, việc pháp luật quy định “*trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện” [Điều 6, Luật TTHC năm 2005]* là chưa chặt chẽ, dẫn đến trường hợp nhiều tòa án sẽ không tiến hành xem xét hoặc “lờ đi” những văn bản hành chính, HVHC có liên quan mặc dù có thể có sai sót, vì đây chỉ là “*quyền*” chứ không phải trách nhiệm, nghĩa vụ của tòa án.

Một điểm mới nữa trong Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung quy định Hội đồng xét xử có quyền tuyên hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có) và kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy ở điểm c khoản 2 Điều 193 quy định: “*Hội đồng xét xử có quyền kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị kiện*”. Tuy nhiên, để thực hiện được quy định này đòi hỏi Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phải am hiểu sâu về nghiệp vụ quản lý hành chính nhà nước. Ở Việt Nam, pháp luật TTHC chỉ ghi nhận quyền phán quyết của Tòa án về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, chứ Tòa án không được phán quyết về tính hợp lý của các QĐHC, HVHC bị kiện là phù hợp với quan điểm quyền tư pháp không được can thiệp sâu vào quyền hành pháp. Tuy nhiên, nếu không có quy định cụ thể về cách thức, biện pháp, chế tài phù hợp, hiệu quả để thi

hành các bản án của tòa án sau khi tuyên thì quyền lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức khó được thực thi và đảm bảo triệt để trên thực tế.

Mặt khác, ở nước ta, tuy pháp luật quy định Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC và HVHC bị khởi kiện, nhưng chưa có một văn bản pháp luật nào quy định một cách thống nhất, chi tiết và đầy đủ về các tiêu chí đánh giá tính hợp pháp của một QĐHC hoặc HVHC khi xét xử. Điều này dẫn đến tình trạng cùng một vụ việc, loại quyết định nhưng các cấp Tòa án lại có những quan điểm đánh giá khác nhau về tính hợp pháp của QĐHC và HVHC.

3.1.3. Về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.1.3.1. Khởi kiện vụ án hành chính

Luật TTHC năm 2015 quy định “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình*” (Điều 5). Quyền khởi kiện là quyền pháp lý mà cá nhân, tổ chức được hưởng theo quy định của pháp luật, là phương tiện mà cá nhân, tổ chức sử dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi cho rằng QĐHC, HVHC áp dụng đối với mình là bất hợp pháp. Pháp luật quy định về quyền khởi kiện và tự định đoạt của người dân trong việc khởi kiện các QĐHC, HVHC, tuy nhiên để hiện thực hóa quyền khởi kiện vụ án hành chính thì khi thực hiện hành vi khởi kiện, cá nhân, tổ chức phải tuân thủ các điều kiện khởi kiện theo quy định của pháp luật. Hiện nay, Luật TTHC năm 2015 không quy định điều kiện khởi kiện tại một điều khoản nhất định, mà nằm rải rác ở các quy định khác nhau, cụ thể:

Thứ nhất, về chủ thể khởi kiện vụ án hành chính

Thuật ngữ người khởi kiện theo khoản 8 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính chưa thực sự rõ ràng và khoa học. Điều này ảnh hưởng đến việc xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính, dẫn đến xác định sai người khởi kiện, vụ án hành chính có thể bị đình chỉ. Về lý thuyết khi định nghĩa người khởi kiện trong vụ án hành chính cần phải đảm bảo các yếu tố như: là ai, điều kiện và nguyên tắc xác định người khởi kiện. Người khởi kiện theo luật Tố tụng hành chính hiện hành gồm ba chủ thể khác nhau: cá nhân, cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, việc quy định cơ quan là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính là không hợp lý, vì như phân tích tại mục 2.2.1 mục đích của quyền khởi kiện là hướng đến bảo vệ người dân khi phát sinh tranh chấp hành chính. Trong quản lý hành chính nhà nước, chủ thể quản lý được sử dụng quyền lực Nhà nước có quyền áp đặt ý chí và buộc các đối tượng quản lý phải phục tùng mệnh lệnh của mình. Mặt khác, cho dù đối tượng quản lý có những hành vi trái pháp luật, xâm phạm lợi ích của Nhà nước thì với thẩm quyền của mình, chủ thể

quản lí hành chính nhà nước hoàn toàn có khả năng ngăn chặn, xử lí các hành vi đó cũng như có thể đơn phương khôi phục các hậu quả. Để quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức được hiện thực hóa thì quyền khởi kiện đó phải được thực hiện bởi chủ thể có năng lực hành vi TTHC quy định tại khoản 2 Điều 54 Luật TTHC năm 2015. Như vậy, việc khởi kiện vụ án hành chính chỉ có thể thực hiện bởi người có quyền khởi kiện vụ án hành chính hoặc người đại diện của người có quyền khởi kiện hành chính và những người đó đảm bảo có đủ năng lực hành vi TTHC. Thực tế Luật TTHC năm 2015 đã chưa làm rõ được điều này.

Luật TTHC năm 2015 đã không phân biệt giữa chủ thể có quyền khởi kiện với chủ thể thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính mà chỉ quy định chung chung, chưa thực sự rõ ràng, mới dừng lại liệt kê người khởi kiện là ai mà không xác định điều kiện và nguyên tắc xác định người khởi kiện: “*Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính...*” [khoản 8 Điều 3]. Điều 115 Luật TTHC năm 2015 quy định: “*Cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với QĐHC, HVHC*”, không quy định chủ thể khởi kiện phải là đối tượng đã bị QĐHC, HVHC xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp; trong khi Điều 116 Luật này quy định “*...được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm*”. Như vậy, các quy định về quyền khởi kiện vụ án hành chính trong Luật này còn chưa thống nhất.

Do quy định rời rạc và chưa thống nhất ở các điều khoản khác nhau, do đó khi xem xét điều kiện khởi kiện về tư cách chủ thể khởi kiện chúng ta cần tuân thủ và vận dụng linh hoạt các quy định tại khoản 8 Điều 3, Điều 54 và Điều 60 Luật TTHC năm 2015, điều này cũng gây khó khăn cho việc xác định tư cách chủ thể khởi kiện vụ án hành chính.

Thứ hai, về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính

Vấn đề này đã được phân tích, làm rõ trong mục đối tượng xét xử sơ thẩm của vụ án hành chính được nêu ở trên. Theo quy định của pháp luật, không phải mọi QĐHC, HVHC có nguy cơ xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức đều có thể là đối tượng khởi kiện. Cá nhân, tổ chức chỉ được khởi kiện các QĐHC, HVHC tuân thủ các Khoản 1, 2, 3, 4 Điều 3 và Điều 30 Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, việc quy định về đối tượng khởi kiện của pháp luật hiện hành còn nhiều mâu thuẫn và chưa thống nhất giữa các điều khoản như đã phân tích ở mục 3.1.1 của Luận án làm ảnh hưởng đến việc nhận diện đối tượng khởi kiện vụ án hành chính của các thẩm phán khi tiếp nhận đơn khởi kiện vụ án hành chính cũng như đối với cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính.

Thứ ba, về trường hợp và thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính

Đề đơn khởi kiện được chấp nhận, ngoài việc chủ thể khởi kiện có quyền khởi kiện và khởi kiện đúng đối tượng, còn phải tuân thủ đúng trường hợp quy định tại Điều 115 và đúng thời hiệu khởi kiện quy định tại Điều 116 của Luật TTHC năm 2015. Theo đó, pháp luật hiện hành đã xác định 3 trường hợp thực hiện khởi kiện đối với các loại việc quy định tại khoản 1, 2 Điều 30 Luật TTHC năm 2015: (1) Khởi kiện vụ án hành chính mà không phải khiếu nại trước (2) Khởi kiện khi nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần 1 mà không đồng ý hoặc hết thời hạn mà khiếu nại lần 1 không được giải quyết (3) Khởi kiện khi nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 mà không đồng ý hoặc hết thời hạn mà khiếu nại lần 2 không được giải quyết. Cách thức khởi kiện quy định tại Luật TTHC năm 2015 đã tạo nhiều cơ hội và điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính. Tuy nhiên, cách thức khởi kiện vẫn chưa đồng nhất giữa các đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Về thời hiệu khởi kiện trong từng trường hợp cụ thể được quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 116 Luật TTHC năm 2015. Đối với QĐHC, Luật TTHC năm 2015 vẫn giữ thời hiệu khởi kiện là 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được QĐHC. Chúng tôi cho rằng quy định thời hiệu khởi kiện 01 năm đối với tranh chấp hành chính còn ngắn, đôi khi chưa bảo đảm đủ thời gian để người khởi kiện lựa chọn thực hiện quyền khởi kiện của mình. Quy định như vậy thì đối với những QĐHC rõ ràng trái pháp luật nhưng thời hiệu khởi kiện quá 01 năm theo quy định tại Điều mà thụ lý thì sẽ căn cứ điểm g khoản 1 Điều 116 để đình chỉ giải quyết và QĐHC có vi phạm (trái pháp luật) vẫn tồn tại vì cơ quan ban hành quyết định đó không tự hủy bỏ, như vậy vô hình chung quyền và lợi ích của cá nhân vẫn bị xâm phạm, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước không được đảm bảo. Mặt khác, quy định về thời hiệu khởi kiện còn mâu thuẫn với quy định pháp luật khác có liên quan. Chẳng hạn, khi giải quyết vụ án dân sự, Tòa án xác định quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật thì theo yêu cầu của đương sự Tòa án xem xét hủy bỏ quyết định đó (Điều 34 Bộ luật tố tụng dân sự) và theo Điều 5 Bộ luật tố tụng dân sự quy định “Tòa án không áp dụng thời hiệu quy định trong pháp luật TTHC khi xem xét yêu cầu hủy quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật”. Như vậy, cùng là QĐHC (chẳng hạn quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) nhưng nếu đương sự yêu cầu hủy quyết định đó trong vụ án dân sự về tranh chấp quyền sử dụng đất thì Tòa án xem xét giải quyết mà không cần tính đến yếu tố thời hiệu. Nhưng nếu khởi kiện thành vụ án hành chính độc lập thì Tòa án lại không thể thụ lý, nếu đã thụ lý thì phải

đình chỉ vì không còn thời hiệu khởi kiện theo quy định tại Điều 116 Luật TTHC năm 2015.

Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 tiếp tục quy định thời hiệu khởi kiện là 01 năm tính từ ngày “*nhận được*” hoặc “*biết được*” QĐHC, HVHC không minh bạch và rõ ràng, trong nhiều trường hợp việc nhận định như thế nào là “*biết được*” QĐHC là rất khó khăn. Hơn nữa, chỉ là “*biết được*” về QĐHC thì việc khởi kiện cũng khó thực hiện. Bởi khi quyết định khởi kiện hay không khởi kiện thì người khởi kiện phải biết rõ về quyết định đó như thế nào, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình đến đâu. Theo quy định tại điểm d khoản 2 Điều 118 Luật TTHC năm 2015, trong đơn khởi kiện, người khởi kiện phải trình bày rõ “*Nội dung QĐHC hoặc tóm tắt diễn biến của HVHC*”, và “*phải có tài liệu, chứng cứ chứng minh quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm. Trường hợp vì lý do khách quan mà người khởi kiện không thể nộp đầy đủ các tài liệu, chứng cứ kèm theo đơn khởi kiện thì họ phải nộp tài liệu, chứng cứ hiện có để chứng minh quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm*” [khoản 2 Điều 118]. Điểm mới về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính của Luật TTHC năm 2015 là đã kéo dài thời hiệu đối với trường hợp đã khiếu nại đến cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, theo đó thời hiệu khởi kiện là 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền không giải quyết để khắc phục tình trạng người dân khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng người có thẩm quyền không giải quyết và không thông báo cho người khiếu nại dẫn đến nhiều trường hợp khi họ khởi kiện ra Tòa án thì thời hiệu khởi kiện đã hết vì thời hiệu tính từ ngày họ nhận được hoặc biết được QĐHC. Tuy nhiên, việc quy định thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính là 01 năm trong trường hợp này chưa thống nhất với Luật khiếu nại 2011. Bởi đối chiếu với quy định tại Điều 44 Luật khiếu nại năm 2011 thì quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu sẽ có hiệu lực sau 30 ngày nếu cá nhân, tổ chức không khiếu nại lần hai và quyết định giải quyết khiếu nại lần hai có hiệu lực sau 30 - 45 ngày. Nhưng cá nhân, tổ chức vẫn có quyền khởi kiện trong thời hạn 1 năm. Điều này dẫn đến thực trạng quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực vẫn có nguy cơ bị bản án có hiệu lực của Tòa án phủ quyết. Ngoài ra, quy định này dẫn đến trường hợp trong thực tế, nếu trường hợp nhận được quyết định giải quyết khiếu nại mà không muốn khởi kiện quyết định giải quyết khiếu nại, chỉ muốn kiện QĐHC ban đầu thì thời hiệu có được tính từ khi nhận được quyết định giải quyết khiếu nại

hay không? Đây cũng là vấn đề pháp luật cần quy định rõ ràng tránh trường hợp mất quyền khởi kiện.

Thứ tư, quy định về đơn khởi kiện quy định tại khoản 2 Điều 117 Luật TTHC năm 2015 “*Cá nhân có năng lực hành vi TTHC đầy đủ thì có thể tự mình hoặc nhờ người khác làm hộ đơn khởi kiện vụ án. Tại mục tên, địa chỉ của người khởi kiện trong đơn phải ghi họ, tên, địa chỉ của cá nhân; ở phần cuối đơn cá nhân phải ký tên hoặc điểm chỉ*”. Đơn khởi kiện phải được gửi đến toà án có thẩm quyền giải quyết theo quy định tại Điều 31 và Điều 32 Luật TTHC năm 2015. Ngoài ra, việc quy định tuyệt đối hóa việc kí đơn khởi kiện bắt buộc người khởi kiện kí gây khó khăn cho người khởi kiện, vì một số trường hợp họ đang không sống trên lãnh thổ Việt Nam không thể trực tiếp kí đơn hoặc điểm chỉ vào đơn và dẫn đến có thể mất quyền khởi kiện do hết thời hiệu, vì tòa án sẽ không thụ lí đơn khởi kiện do người được ủy quyền hợp pháp kí.

Như vậy, quy định về các điều kiện khởi kiện vụ án hành chính là phương tiện pháp lí nhằm hiện thực hóa quyền khởi kiện, nhưng trên thực tế các điều kiện này còn được quy định rải rác ở nhiều điều khoản khác nhau. Các điều khoản này lại không đồng nhất với nhau. Tình trạng này làm giảm tính thống nhất và gây khó khăn cho thẩm phán trong việc tiếp nhận, thụ lí đơn khởi kiện vụ án hành chính và gây khó khăn cho cá nhân, tổ chức khi thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính.

3.1.3.2. Thụ lí sơ thẩm vụ án hành chính

Thụ lí vụ án hành chính được tiến hành theo yêu cầu khởi kiện vụ án hành chính. Đây là điều kiện tiên quyết và là tiền đề quan trọng khởi đầu cho toàn bộ quá trình giải quyết vụ án hành chính. Thụ lí sơ thẩm vụ án hành chính là việc tòa án có thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết vụ án hành chính theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức, làm phát sinh trách nhiệm giải quyết tranh chấp hành chính cho tòa án. Việc thụ lí cần thực hiện theo các căn cứ và hình thức theo pháp luật quy định.

Luật TTHC hiện hành không quy định trực tiếp về các căn cứ thụ lí sơ thẩm vụ án hành chính mà gián tiếp quy định các căn cứ này thông qua các quy định về các trường hợp chuyển đơn khởi kiện và trả lại đơn khởi kiện tại khoản 3 Điều 121. Theo quy định này tòa án sẽ tiến hành thụ lí vụ án hành chính nếu tranh chấp hành chính được khởi kiện không thuộc một trong các trường hợp phải sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện hoặc tòa án phải chuyển đơn khởi kiện cho tòa án có thẩm quyền hoặc trả lại đơn khởi kiện (Khoản 3 Điều 121 và khoản 1 Điều 123).

Tuy Điều 119 Luật TTHC năm 2015 quy định rõ việc người khởi kiện phải gửi đơn khởi kiện đến tòa án có thẩm quyền, nhưng do nhiều nguyên nhân khác

nhau, có thể do việc xác định thẩm quyền không đúng hoặc việc xác định tòa án có thẩm quyền thụ lý đơn khởi kiện phụ thuộc một số yếu tố khách quan khác nhau (kết quả phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính giữa các cơ quan, tòa án cấp tỉnh lấy những vụ án hành chính thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án cấp huyện lên để giải quyết, v.v.) mà trong nhiều trường hợp tòa án đã tiếp nhận đơn khởi kiện vụ án hành chính không có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính được khởi kiện. Do đó, để có thể tiến hành thụ lý vụ án được nhanh chóng, khoản 3 Điều 121 quy định tòa án đã tiếp nhận đơn khởi kiện phải chuyển đơn khởi kiện đến tòa án có thẩm quyền. Mặc dù có khía cạnh tích cực tuy nhiên quy định về trường hợp chuyển đơn khởi kiện không phù hợp ý chí và bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện và luật cũng đã không thống nhất việc tòa án từ chối thụ lý vụ án với việc tòa án trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính; hơn nữa, trong nhiều trường hợp có nguy cơ làm nảy sinh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm và phức tạp hóa trong công tác thụ lý vụ án hành chính. Do vậy, để tiến hành thụ lý vụ án hành chính đúng thủ tục do pháp luật quy định thì tòa án có thẩm quyền thụ lý vụ án phải yêu cầu người khởi kiện sửa đổi nội dung đơn khởi kiện. Ngoài ra Tòa án cũng không được thụ lý vụ án hành chính trong các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, từ nội dung của quy định này cho thấy, pháp luật hiện hành vẫn còn liệt kê quá nhiều các trường hợp trả lại đơn khởi kiện (8 trường hợp) và có sự trùng lặp, thiếu chặt chẽ và thống nhất giữa các trường hợp này, mâu thuẫn với các quy định khác về điều kiện, hình thức khởi kiện và thẩm quyền xét xử hành chính từ đó gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật để tiến hành thụ lý vụ án hành chính.

3.1.3.3. Chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Chuẩn bị xét xử là giai đoạn tiếp theo sau khi tòa án thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính đến trước khi tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, là giai đoạn có ý nghĩa quan trọng nhằm chuẩn bị các tiền đề cần thiết cho việc giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính.

Về thời hạn chuẩn bị xét xử được tính từ sau khi thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính cho đến khi Tòa án ra một trong 03 quyết định: đình chỉ việc giải quyết vụ án, tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án hoặc đưa vụ án ra xét xử sơ thẩm. Khoản 1, 2 Điều 130 Luật TTHC năm 2015 quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử: 04 tháng kể từ ngày thụ lý vụ án đối với trường hợp thông thường là các QĐHC, HVHC, quyết định kỉ luật buộc thôi việc; 02 tháng kể từ ngày thụ lý vụ án đối với quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh. Như vậy, có thể thấy, luật

chỉ mới dừng lại việc quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử đối với các trường hợp tại điểm a, b khoản 2 Điều 116, còn các trường hợp quy định tại điểm c khoản 2 và khoản 3 Điều 116 về trường hợp khởi kiện các quyết định giải quyết khiếu nại lại không quy định về thời hạn xét xử theo quy định tại Điều 130, do đó khi thụ lý giải quyết đối với các trường hợp này sẽ không đảm bảo tính thống nhất.

Trong giai đoạn này, thẩm phán có trách nhiệm lập hồ sơ vụ án, tiến hành các hoạt động xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ nhằm làm rõ các tình tiết của vụ án, quyết định việc áp dụng, thay đổi hủy bỏ các biện pháp khẩn cấp tạm thời. Trong đó, hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ trong vụ án hành chính có vai trò vô cùng quan trọng trong quá trình tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhằm làm rõ các tình tiết của vụ án, qua đó xác lập các căn cứ cần thiết, khách quan cho việc giải quyết đúng đắn vụ án hành chính. Theo quy định pháp luật, hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ được hình thành ngay khi có đơn khởi kiện đến khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử. Luật TTHC năm 2015 có nội dung tiến bộ bổ sung quy định trách nhiệm của Tòa án hỗ trợ đương sự trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ và tiến hành thu thập, xác minh chứng cứ; đồng thời đương sự được quyền “*đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ*” [Điều 8 Luật TTHC], tạo điều kiện thuận lợi cho đương sự thực hiện quyền tranh tụng. Tuy nhiên, quy định này còn mang tính hình thức, khó đảm bảo thực hiện. Trên thực tế, việc thu thập chứng cứ trong vụ án hành chính thường gặp khó khăn từ phía người bị kiện. Trong trường hợp này, các Thẩm phán lựa chọn giải pháp là tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án theo điểm d khoản 1 Điều 141(đợi kết quả ủy thác thu thập chứng cứ, cung cấp chứng cứ) để đảm bảo không vi phạm quy định về thời gian chuẩn bị xét xử.

Bên cạnh đó, Luật Tố tụng hiện hành qui định cung cấp chứng cứ là quyền đồng thời là nghĩa vụ của các đương sự, đương sự có quyền giao nộp chứng cứ vào bất kỳ thời điểm nào, giai đoạn nào trong quá trình giải quyết vụ án. Với qui định này, ở giai đoạn xét xử sơ thẩm, đương sự không cung cấp chứng cứ, nên có thể bị Tòa án bác yêu cầu, nhưng đến giai đoạn xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm đương sự mới giao nộp chứng cứ và Tòa án cũng phải chấp nhận chứng cứ của họ, dẫn đến việc phải hủy, sửa bản án. Chính quy định này đã làm giảm tính ổn định của bản án, quyết định của Tòa án, làm kéo dài việc giải quyết vụ án, gây tốn kém thời gian, công sức cho cả phía Tòa án và các đương sự trong vụ án.

Điều 98 Luật TTHC năm 2015 cũng bổ sung quy định mới về quyền tiếp cận, trao đổi tài liệu, chứng cứ của đương sự và nghĩa vụ phải thông báo cho đương sự

khác biệt về việc đã giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án. Tuy nhiên, quy định này nhiều trường hợp sẽ khó thực hiện do sự thiếu thiện chí của người bị kiện bởi pháp luật TTHC chỉ quy định chung chung, mang tính hình thức về quyền, nghĩa vụ của đương sự trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ, nếu họ không thực hiện trách nhiệm này, cố tình không giao nộp và không thông báo về việc giao nộp chứng cứ, chứng minh thì họ cũng không phải chịu hậu quả gì do pháp luật chưa có các cơ chế và biện pháp xử lý cụ thể đảm bảo việc thực hiện. Do đó, quy định này mặc dù có điểm tiến bộ, hợp lý nhưng còn mang tính hình thức và không có biện pháp cụ thể đảm bảo tính khả thi.

Về phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại là quy định mới được bổ sung trong Luật TTHC năm 2015, theo đó khi được Chánh án Tòa án phân công giải quyết vụ án thì Thẩm phán đó có nhiệm vụ tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, trừ vụ án theo thủ tục rút gọn và vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri. Đây cũng là một điểm mới đáng lưu ý trong luật TTHC năm 2015 khi quy định là thủ tục bắt buộc trừ những trường hợp không phải đối thoại nhằm tạo cơ sở pháp lý để các đương sự có cơ hội đối thoại một cách bình đẳng với nhau, góp phần giải quyết vụ án hành chính được nhanh chóng và hiệu quả. Tuy nhiên, pháp luật vẫn chưa quy định triệt để về trách nhiệm phải tham gia của các bên đương sự, đặc biệt là người bị kiện. Điều 135 Luật TTHC năm 2015 quy định về “những vụ án không tiến hành đối thoại được” mà không đưa ra bất kỳ một hệ quả pháp lý nào về trách nhiệm của “người đã được triệu tập họp lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt” không tham gia đối thoại. Hơn nữa, Điều 135 được hiểu là mặc nhiên, những trường hợp các đương sự cố tình không đối thoại thì coi đó là những vụ án hành chính không thể tiến hành đối thoại được. Điều luật này đã làm mất đi giá trị bảo đảm quyền con người, quyền công dân của ý tưởng về phiên họp đối thoại và giao nhận chứng cứ. Do đó, việc tổ chức phiên họp giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại cũng gặp nhiều vướng mắc, trở ngại vì trên thực tế người bị kiện luôn viện các lý do để vắng mặt và do đó đối thoại không thực hiện được tạo tâm lý bất bình, bức xúc cho người khởi kiện và ý nghĩa của việc đối thoại không đạt được.

3.1.3.4. Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Phiên tòa hành chính sơ thẩm là một khâu quan trọng của giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, trong đó tòa án tiến hành xem xét, kiểm tra, đánh giá các chứng cứ, tài liệu làm cơ sở cho việc ra bản án, tìm ra sự thật khách quan, bản chất của vụ án. Phiên tòa sơ thẩm thường được tiến hành công khai theo đúng thời gian,

địa điểm đã được ghi trong quyết định đưa vụ án ra xét xử hoặc trong giấy báo mở lại phiên tòa trong trường hợp phải hoãn phiên tòa. Trong quá trình tiến hành phiên tòa sơ thẩm, mọi chứng cứ và tài liệu mà các đương sự cung cấp hoặc tòa án tự thu thập được xem xét một cách công khai và toàn diện (trừ trường hợp pháp luật quy định khác). Các bên được bình đẳng tranh luận với nhau nhằm làm sáng tỏ bản chất vụ án. Việc đánh giá quy định pháp luật về phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính được bàn luận theo các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, về người tiến hành tố tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Pháp luật tố tụng hành chính cần tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành tố tụng, đặc biệt quy định rõ vai trò của Hội đồng xét xử trong việc tiến hành tranh tụng trong phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo tinh thần đổi mới của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014. Cần bổ sung thêm trong các quy định về nghĩa vụ của chủ thể tiến hành tố tụng theo hướng phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trường hợp người tiến hành tố tụng có hành vi trái pháp luật thì tùy theo tính chất mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc nếu gây thiệt hại thì phải chịu trách nhiệm bồi thường nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ thể tiến hành tố tụng.

Bên cạnh đó quy định rõ các điều kiện, trường hợp cụ thể số lượng Hội đồng xét xử sơ thẩm nhiều hơn thông lệ theo quy định tại Điều 154 Luật TTHC năm 2015 Hội đồng xét xử sơ thẩm có thể gồm 02 Thẩm phán và 03 Hội thẩm nhân dân đối với trường hợp khiếu kiện QĐHC, HVHC của UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh liên quan đến nhiều đối tượng và vụ án phức tạp tránh việc áp dụng tùy tiện trong thực tế. Những trường hợp vụ việc phức tạp có 02 Thẩm phán và 03 Hội thẩm có thể là (i) vụ án có liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều người ;(ii) Vụ việc có nội dung phức tạp hoặc liên quan đến các chủ trương, chính sách quan trọng của Nhà nước (iii) Các căn cứ áp dụng giải quyết vụ án, tài liệu, chứng cứ có nhiều mâu thuẫn (iv) Vụ án có yếu tố nước ngoài phức tạp có khả năng ảnh hưởng quan hệ ngoại giao (v) Vụ án khó có nhiều sai sót bị giao xét xử lại hoặc trước đó đã thực hiện việc khiếu nại kéo dài.

Kiểm sát viên tham gia phiên tòa hành chính sơ thẩm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật trong quá trình xét xử và phát biểu quan điểm đối với việc giải quyết vụ án hành chính theo quy định tại Điều 190 Luật TTHC năm 2015. Điểm mới của Luật TTHC năm 2015 quy định nếu Kiểm sát viên vắng mặt thì Hội đồng xét xử

vẫn tiến hành xét xử (Điều 156). Sở dĩ Luật TTHC năm 2015 có sự sửa đổi này có thể xuất phát từ lý do nhằm bảo đảm việc giải quyết vụ án hành chính được xét xử kịp thời, đúng thời hạn tố tụng đã được quy định. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng không nên quy định Viện Kiểm sát có quyền phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án. Bởi lẽ, tính chất của tranh chấp trong vụ án hành chính làm cho sự “yếu thế” luôn nghiêng về phía người dân. Viện Kiểm sát chỉ nên kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình xét xử, không nên với tư cách là cơ quan tiến hành tố tụng làm ảnh hưởng đến phán quyết của Tòa án. Trường hợp, phát hiện phán quyết của Tòa án có sai sót về nội dung giải quyết vụ án thì Viện Kiểm sát được dùng quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, tránh khả năng Tòa án có thể phụ thuộc vào quan điểm giải quyết vụ án của Viện Kiểm Sát, củng cố tính độc lập của Tòa khi xét xử và như vậy quyền của công dân cũng được xem xét khách quan hơn.

Ngoài ra, tại khoản 2 Điều 52 Luật này quy định trường hợp phải thay đổi Kiểm sát viên thì Hội đồng xét xử lại ra quyết định hoãn phiên tòa là chưa thống nhất, phù hợp với quy định tại Điều 156.

Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung thêm chức danh Kiểm tra viên là người tiến hành TTHC, thể hiện sự đồng bộ, phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Viện kiểm sát năm 2014.

Thứ hai, về các chủ thể tham gia phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Trước hết, bàn về đương sự tham gia phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan. Đối với đương sự phải có mặt, trừ trường hợp họ có đơn đề nghị xét xử vắng mặt hoặc có người đại diện hợp pháp. Thực tiễn hiện nay, rất nhiều vụ án hành chính, người bị kiện thường vận dụng quy định tại Khoản 1 Điều 168 để xin xử vắng mặt tạo tâm lý bất bình, bức xúc cho người khởi kiện; ảnh hưởng đến niềm tin của người dân vào việc giải quyết các tranh chấp hành chính tại Tòa án hoặc nhiều trường hợp Hội đồng xét xử đã phải ra quyết định hoãn phiên tòa do sự vắng mặt không có lý do của người tham gia tố tụng gây nhiều khó khăn trong việc tiến hành phiên tòa, làm lãng phí thời gian, tốn kém về kinh phí, gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án.

Bên cạnh đó, khoản 3 Điều 60 Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung quy định: “*Trường hợp người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thì người bị kiện chỉ được ủy quyền cho cấp phó của mình đại diện...*”. Đây là quy định hợp lý nhằm đảm bảo công bằng và hiệu quả cho hoạt động xét xử vụ án hành chính, khắc phục tình trạng thời gian qua ở nước ta người bị kiện là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước thường ủy quyền cho công chức chuyên

môn không phải là cấp phó và thường là người không có thẩm quyền quyết định số phận pháp lý của QĐHC, HVHC bị kiện, thậm chí có trường hợp người bị kiện ủy quyền cho Luật sư tham gia tố tụng, làm cho việc đối thoại giữa các đương sự, việc kiểm tra, đánh giá chứng cứ, tranh luận tại phiên tòa gặp khó khăn, không hiệu quả, việc giải quyết vụ án bị kéo dài, không bảo đảm để Tòa án xem xét giải quyết khách quan, toàn diện vụ án. Tuy nhiên, quy định mới về “ủy quyền” trong luật này cũng sẽ gặp phải nhiều khó khăn trên thực tế vì người đứng đầu và cấp phó thường vướng bận rất nhiều công việc chuyên môn hoặc do sự thiếu thiện chí tham gia phiên tòa của họ nên trên thực tế họ thường viện dẫn quy định tại Điều 168 Luật TTHC 2015 về thủ tục xét xử vắng mặt tất cả những người tham gia tố tụng để xin xét xử vắng mặt gây khó khăn cho việc làm sáng tỏ bản chất vụ án và hệt hững, bức xúc cho người dân vì trên thực tế họ muốn được tranh tụng trực tiếp với người bị kiện. Do đó, cần những cơ chế rõ ràng để người bị kiện thực hiện nghiêm túc, đúng thời hạn đảm bảo việc giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính nhanh chóng, hiệu quả.

Về người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự có quyền tham gia phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, trợ giúp đương sự về mặt pháp lý liên quan đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ và có quyền tham gia tranh tụng tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Cùng với việc quy định có nhiều thay đổi về trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính như hiện nay, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động tranh tụng cần có những quy định cụ thể phát huy, tăng cường vai trò của Luật sư, trợ giúp viên pháp lý trong quá trình tham gia tố tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Các chủ thể tham gia phiên tòa sơ thẩm khác như người làm chứng, người giám định, người phiên dịch được pháp luật quy định khá cụ thể và chi tiết đảm bảo cho thủ tục sơ thẩm diễn ra thuận lợi, đúng căn cứ và hợp lý.

Thứ ba, trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính tập trung đầy đủ và cao độ nhất các hoạt động tố tụng hành chính. Các hoạt động tố tụng như khởi kiện, xem xét đơn khởi kiện, thụ lý vụ án, điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ... đều nhằm đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm được quy định từ Điều 176 đến Điều 195 Luật TTHC năm 2015, bao gồm: Thủ tục bắt đầu phiên tòa; Tranh tụng (gồm trình bày của đương sự, hỏi tại phiên tòa, tranh luận); Phát biểu của kiểm sát viên; Thủ tục nghị án; Tuyên án. Cụ thể:

* Thủ tục bắt đầu phiên tòa: gồm các nội dung như khai mạc phiên tòa, kiểm tra căn cước đương sự tham gia phiên tòa, đọc nội quy phiên tòa, giải quyết các yêu cầu về thay đổi người tiến hành tố tụng, người giám định, người phiên dịch, thủ tục bổ sung, rút thay đổi yêu cầu của đương sự... được quy định khá chi tiết và đầy đủ trong Luật TTHC năm 2015. Đây là các công việc cần thiết phải tiến hành nhằm đảm bảo hiệu quả và pháp chế cho phiên tòa. Thủ tục này do thẩm phán chủ tọa phiên tòa thực hiện.

* Tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính: Đây là một điểm mới tiến bộ của Luật TTHC năm 2015 quy định rõ nội dung và phương thức tranh tụng tại phiên tòa tại Điều 175 giúp các đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự được bình đẳng, chủ động và công khai đưa ra chứng cứ, căn cứ pháp lí, lập luận và đối đáp với nhau đảm bảo tính khách quan, công bằng, dân chủ trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Mặc dù pháp luật về tố tụng có quy định nhiều nội dung quan trọng cho việc tranh tụng tại phiên tòa tuy nhiên vẫn còn chưa đồng bộ, mâu thuẫn, chưa quy định rõ ràng, chưa đảm bảo ranh giới giữa thủ tục hỏi và thủ tục tranh luận trong phiên tòa, chưa thể hiện rõ vai trò, trách nhiệm của Thẩm phán, Kiểm sát viên, Luật sư, người bảo vệ quyền lợi cho đương sự. Khái niệm “tranh tụng” vẫn còn chưa phân biệt rạch ròi với tranh luận nên nhiều vụ án còn tiến hành qua loa, hạn chế thời gian tranh tụng của đương sự và chỉ trong những vụ án có luật sư tham gia hoặc trong những vụ án mà đương sự có trình độ hiểu biết pháp luật nhất định, hoặc bên bị kiện cử người có đủ thẩm quyền, nắm rõ sự việc liên quan đến khiếu kiện tham gia phiên tòa tranh tụng mới thực hiện có hiệu quả.

Thủ tục hỏi tại phiên tòa: Đây là một khâu trọng tâm của quá trình tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Thông qua việc hỏi đương sự và các chủ thể có liên quan, tòa án sẽ tìm ra căn cứ để xác định tình tiết khách quan, sáng rõ sự thật vụ án. Một quy định nhằm bảo đảm nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa hành chính được thể hiện trong Luật TTHC năm 2015 về thứ tự hỏi tại phiên tòa. So với Luật TTHC năm 2010 thì quy định về trình tự xét hỏi quy định tại Điều 177 Luật TTHC năm 2015 có sự thay đổi tích cực và hợp lí hơn tạo sự chủ động trong việc hỏi để khai thác các chứng cứ, tránh sự áp đặt ý chí của Hội đồng xét xử và kiểm sát viên. Bên cạnh đó, khoản 19 Điều 55 Luật TTHC năm 2015 còn quy định thêm việc đương sự có quyền “*đưa ra câu hỏi với người khác về vấn đề có liên quan đến vụ án hoặc đề xuất với Tòa án những vấn đề cần hỏi với người khác; được đối chất với nhau hoặc với người làm chứng*”. Thủ tục hỏi tại phiên tòa luôn phải tuân theo nguyên tắc dân chủ, khách quan, công bằng, minh bạch. Đặc biệt với đặc thù của vụ

án hành chính là tranh chấp giữa chủ thể quản lý 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 việc quy định chặt chẽ các nguyên tắc trên rất có ý nghĩa trong việc ra phán quyết công minh, thuyết phục và đảm bảo được uy tín của chủ thể tiến hành tố tụng.

* Thủ tục tranh luận: Luật TTHC năm 2015 cũng quy định rõ trình tự tranh luận và nguyên tắc tranh luận tại Điều 189. Chủ tọa phiên tòa hướng dẫn cho các bên tranh luận đúng trọng tâm vụ án, tránh lan man dẫn đến kéo dài thời gian không cần thiết. Đặc biệt qua tranh luận, nếu xét thấy có tình tiết của vụ án chưa được xem xét, việc xét hỏi chưa đầy đủ hoặc cần xem xét thêm chứng cứ thì Hội đồng xét xử quyết định trở lại việc hỏi và tranh luận tiếp. Trong TTHC, người tham gia tranh luận chủ yếu là các đương sự và luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Tuy nhiên, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện do người bị kiện thường là cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, nắm vững kiến thức về quản lý hành chính nhà nước và quy trình ban hành QĐHC bị kiện. Vì vậy, trên thực tế, phần tranh luận thường diễn ra rất ngắn, trong trường hợp có luật sư tham gia thì chủ yếu là phát biểu của luật sư, nên chất lượng tranh luận chưa cao. Luật TTHC năm 2015 cũng chưa thống nhất giữa thuật ngữ tranh tụng và tranh luận. Tên mục 3: Tranh tụng tại phiên tòa, Điều 188 quy định “trình tự phát biểu khi tranh luận”. Việc quy định hai thuật ngữ như thế này là không rõ ràng và hợp lí, gây lúng túng trong quá trình vận dụng.

* Phát biểu của kiểm sát viên: Sau khi những người tham gia tố tụng tranh luận và đối đáp xong, theo quy định tại Điều 190 Luật TTHC năm 2015, “*Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký phiên tòa và của người tham gia tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án... và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án*”. Quy định này có sự thay đổi so với Luật năm 2010. Tuy nhiên, với đặc thù vụ án hành chính thủ tục này là không cần thiết nhằm bảo đảm sự độc lập của tòa án khi thực hiện xét xử bởi người “giám sát” hầu như không bao giờ phải tham gia trực tiếp vào công việc. Kiểm sát viên không nhất thiết phải tham gia phiên tòa, phiên họp thì mới là kiểm sát các hoạt động xét xử của Tòa án và những người tham gia tố tụng. VKS có thể thực hiện nhiệm vụ kiểm sát của mình bằng nhiều cách khác nhau như nghiên cứu hồ sơ.

* Thủ tục nghị án, tuyên án: Thủ tục nghị án cũng được quy định cụ thể, đảm bảo tính khách quan, độc lập của các thành viên trong Hội đồng xét xử. Trong thủ tục này, Hội đồng xét xử thảo luận kỹ càng mọi vấn đề của vụ án và quyết định bằng

cách biểu quyết theo đa số. “*Khi nghị án, Hội đồng xét xử chỉ được căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được kiểm tra, xem xét tại phiên tòa, kết quả việc tranh tụng tại phiên tòa, ý kiến của Kiểm sát viên, các quy định của pháp luật và nghiên cứu, áp dụng án lệ hành chính (nếu có) liên quan để quyết định về các vấn đề*”. Quy định này cũng thể hiện quan điểm đề cao việc tranh tụng tại phiên tòa, coi trọng quy định xét xử, tránh tình trạng “án tại hồ sơ”, xét xử mang tính hình thức” [25, tr.169]. Việc tuyên án phải đảm bảo trang trọng, đúng nghi thức theo quy định tại Điều 195 Luật TTHC năm 2015 .

Từ việc phân tích trình tự tiến hành phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên, nhận thấy mặc dù đây là quy trình giải quyết tranh chấp hành chính mang tính đặc thù tuy nhiên trình tự tiến hành phiên tòa sơ thẩm theo quy định hiện hành hầu như vẫn còn rập khuôn, nhiều quy định mang tính hình thức, gần như giống với trình tự, thủ tục xét xử vụ kiện dân sự, chưa thể hiện tính đặc thù của việc xét xử vụ án hành chính.

Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 cũng có một số điểm mới quy định bổ sung về phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính trong một số trường hợp ngoại lệ. Cụ thể, bên cạnh việc quy định rõ hơn về thủ tục xét xử sơ thẩm khiếu kiện danh sách cử tri, Luật TTHC năm 2015 còn bổ sung các chương riêng quy định về trình tự giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn (mục 1 chương XIV) và trình tự giải quyết vụ án hành chính có yếu tố nước ngoài (Chương XVIII). Theo đó, thủ tục rút gọn được thực hiện khi có đủ 3 điều kiện quy định tại Điều 245 Luật TTHC năm 2015, do một Thẩm phán thực hiện mục đích nhằm giải quyết được nhanh gọn, kịp thời đối với những vụ án đơn giản, chứng cứ đã rõ ràng, tránh việc giải quyết kéo dài, gây tổn kém thời gian, công sức, chi phí của đương sự và của Tòa án.

Tuy nhiên mục đích và ý nghĩa của thủ tục rút gọn chỉ thực sự đạt được nếu vụ án đã áp dụng thủ tục rút gọn không chuyển sang thủ tục chung để giải quyết. Nếu vụ án đã áp dụng thủ tục rút gọn, sau đó cơ quan tiến hành tố tụng phải áp dụng thủ tục thông thường để giải quyết theo khoản 4 Điều 249: “*trường hợp tại phiên tòa mà phát sinh tình tiết mới quy định tại khoản 2 Điều 246 của Luật này làm cho vụ án không còn đủ điều kiện để áp dụng thủ tục rút gọn thì Thẩm phán xem xét, quyết định chuyển vụ án sang giải quyết theo thủ tục thông thường và thời hạn chuẩn bị xét xử được tính lại*” thì sẽ không những không rút ngắn được về thời gian, không đơn giản được về thủ tục, mà thậm chí còn làm cho trình tự tố tụng kéo dài và phức tạp hơn nếu chỉ áp dụng thủ tục chung để giải quyết và ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự. Hơn nữa, xét thấy vụ án hành chính thường là những vụ án phức

tạp liên quan đến nhiều lĩnh vực đặc thù khác nhau trong quản lí hành chính nhà nước. Trên thực tế, các thẩm phán cũng thường phải gia hạn thời gian chuẩn bị xét xử, hoặc hoãn, đình chỉ tạm đình chỉ phiên tòa do vậy quy định thủ tục rút gọn với vụ án hành chính là rất khó khả thi.

Về thủ tục giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính có yếu tố nước ngoài là quy định mới so với Luật TTHC năm 2010 để phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước về hội nhập quốc tế, tạo cơ chế pháp lý bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam ở nước ngoài, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, người nước ngoài, chi nhánh, tổ chức quốc tế, cơ quan đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam.

3.1.4. Về tổ chức và hoạt động của tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Ở Việt Nam, từ ngày 28/10/1995 tại kì họp thứ 7 Quốc Hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức TAND, trong đó Điều 1 quy định “Tòa án xét xử những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, lao động, kinh tế, hành chính và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật...” chính thức đánh dấu sự ra đời cơ quan xét xử hành chính ở Việt Nam và đi vào hoạt động kể từ ngày 01 tháng 7 năm 1996. Việc giao thẩm quyền xét xử hành chính cho TAND và tổ chức phân tòa hành chính thuộc TAND đáp ứng yêu cầu cấp thiết trong việc giải quyết tranh chấp hành chính bảo vệ quyền và lợi ích cá nhân, tổ chức, bảo vệ chế độ dân chủ và tạo ra cơ chế tư pháp tương đối độc lập để kiểm soát nền hành chính.

Đến nay, tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức TAND vào ngày 24/11/2014. Theo đó, Điều 3 của Luật đã quy định TAND được tổ chức 4 cấp theo thẩm quyền xét xử, gồm: TAND tối cao, TAND cấp cao, TAND cấp tỉnh và TAND cấp huyện. Trong đó, theo quy định Điều 38 và Điều 45 Luật Tổ chức TAND năm 2014, Tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính gồm tòa hành chính thuộc TAND cấp tỉnh, ở cấp huyện chủ yếu là các thẩm phán được phân công thực hiện việc xét xử sơ thẩm các tranh chấp hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích cho cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Trên thực tế, ở nước ta pháp luật về cơ cấu tổ chức của tòa hành chính còn chưa đảm bảo thống nhất và cụ thể. Tòa hành chính là một phân tòa thuộc hệ thống TAND do vậy quy định về tổ chức TAND được áp dụng chung cho các loại tòa án chuyên trách, trong đó có tòa hành chính. Do vậy, cơ cấu, tổ chức hoạt động tòa hành chính được quy định chung chung trong Luật tổ chức TAND năm 2014 năm

rải rác ở các điều khoản chứ không có một chương, mục riêng quy định về tòa hành chính. Luật TTHC năm 2015 chủ yếu quy định về thẩm quyền và trình tự xét xử chứ không quy định về cơ cấu, tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án có thẩm quyền. Như vậy, mặc dù đây là một thiết chế đặc biệt, có tính đặc thù riêng, đội ngũ thẩm phán hành chính cũng cần có quy chế rõ ràng, cụ thể về cách thức bổ nhiệm, tiêu chuẩn tuyển chọn cũng như các nguyên tắc và trách nhiệm công vụ đặc thù nhằm xây dựng đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên trách. Tuy nhiên, đến nay, vẫn chưa có một văn bản pháp lý rõ ràng, thống nhất quy định cụ thể, chi tiết về cơ cấu, tổ chức, cách thức thành lập, chức năng nhiệm vụ của hệ thống tòa hành chính nói chung, trong đó có tòa hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng như đội ngũ chủ thể tiến hành TTHC.

Bên cạnh đó, việc tổ chức mô hình TAND có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo đơn vị hành chính và trùng với cơ quan hành chính cả về lãnh thổ và về cấp như hiện nay đã không đảm bảo được tính độc lập giữa tòa án với cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Thứ bậc hành chính về tổ chức của tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã buộc tòa án phải xét xử các khiếu kiện đối với các cơ quan ngang cấp, có nhiều ảnh hưởng về chính trị, tài chính...với mình. Đồng thời, cách thức tổ chức này khiến một số tòa án lệ thuộc trong quan hệ với cấp ủy Đảng, sợ trách nhiệm, việc gì cũng xin ý kiến cấp ủy, ngại đấu tranh, không thực hiện đúng nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật [44,tr.117]

Tính phụ thuộc này ảnh hưởng ngay cả trong quy trình bổ nhiệm, tuyển chọn nhân sự thực hiện việc xét xử cũng như quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Pháp luật về tiêu chuẩn và cơ chế bổ nhiệm, đào tạo Thẩm phán còn chung chung chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng lực lượng nhân sự chuyên trách thực hiện xét xử hiệu quả tranh chấp hành chính. Cơ chế tuyển chọn chặt chẽ từ hội đồng tuyển chọn ở địa phương bao gồm cả những người trong bộ máy chính quyền (hội đồng nhân dân) và tổ chức đoàn thể gây ra nhiều hạn chế, áp lực về tâm lý cho thẩm phán do đó khó có thể đảm bảo sự độc lập, khách quan trước với chính quyền cùng cấp. Có thể thấy, hạn chế trong quy định về tổ chức hoạt động tòa án và đội ngũ nhân sự thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong thực tiễn.

3.2. Thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.2.1. Kết quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, Luật TTHC năm 2010 và tiếp đến Luật TTHC năm 2015 tiếp tục kế thừa quy định mở rộng thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính tại TAND đã tạo cơ sở pháp lý cho cá nhân, tổ chức được khởi kiện hầu hết các QĐHC, HVHC trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước loại trừ một số loại quyết định, hành vi đặc biệt. Số lượng các vụ án hành chính sơ thẩm được thụ lý và giải quyết trên cả nước tăng lên đáng kể, tính chất các vụ án hành chính ngày càng phức tạp, đa dạng liên quan đến nhiều cấp, ngành và lĩnh vực khác nhau. Thực trạng này đã phần nào khẳng định vai trò của phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp. Cụ thể:

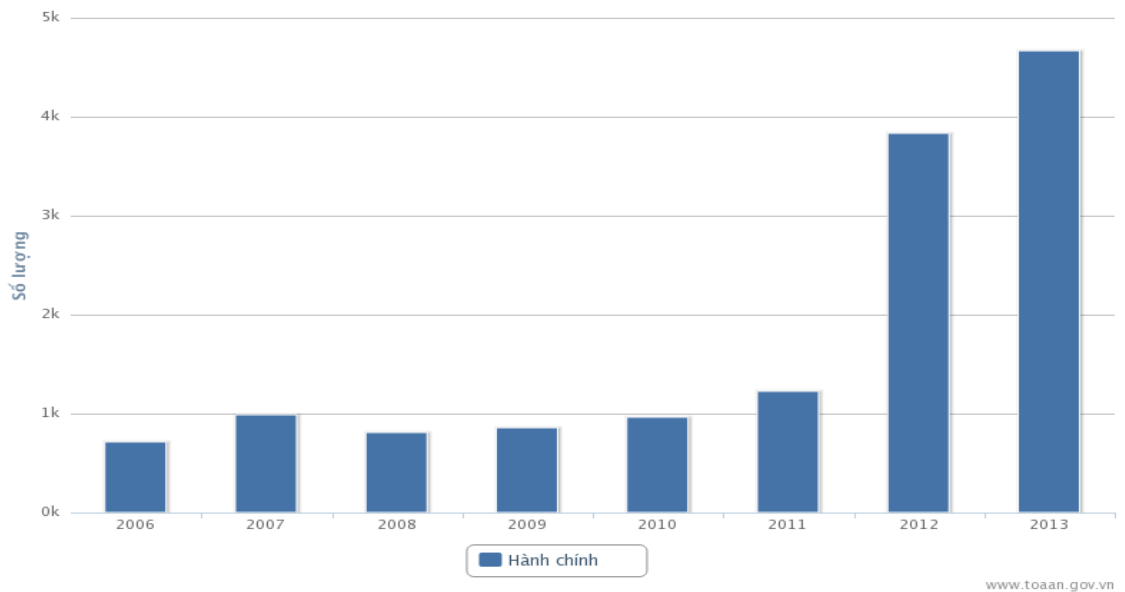
Theo số liệu thống kê từ năm 2008 đến năm 2016 trong các báo cáo tổng kết của TAND tối cao (các số liệu được tính theo năm công tác từ ngày 01/10 năm trước đến hết ngày 30/9 năm sau), tình hình thụ lý và giải quyết các vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm ở các cấp trên cả nước như sau:

Bảng 2.1. Số lượng vụ án hành chính đã được thụ lý và giải quyết theo thủ tục sơ thẩm từ năm 2008 đến 2016

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm cả nước	Tỉ lệ giải quyết cả nước (%)	Số vụ án còn lại cả nước
2008	1.399	819	58.5	580
2009	1.557	896	57.5	661
2010	1.651	976	59.1	675
2011	1706	1.236	72.5	470
2012	5172	3.834	74.1	1338
2013	5.858	4.671	79.7	1187
2014	5.345	4.455	83.3	890
2015	5116	4.324	84.5	792
2016	4933	4011	81.3	922

Nguồn: Báo cáo của TAND tối cao về tổng kết công tác các năm [xem trích dẫn số tài liệu [88], [89], [90], [91], [92], [93], [95],[96]]

Biểu đồ 2.1. Số liệu giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính của ngành Tòa án từ năm 2006-2013



(Nguồn: <http://toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/5901712>)

Nhìn vào bảng số liệu và sơ đồ trên cho thấy, số lượng vụ án hành chính sơ thẩm được thụ lý có xu hướng tăng lên, tỉ lệ vụ án được giải quyết ngày càng cao hơn đặc biệt là sau năm 2011. Cụ thể sau gần 20 năm số lượng vụ án hành chính tăng từ 117 vụ án (1997) lên 4933 (năm 2016) tăng gấp hơn 42 lần. Phạm vi các loại vụ án ngày càng được mở rộng, mức độ phức tạp ngày càng cao, trong đó, nhiều nhất là các khiếu kiện hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai, giải tòa, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Cụ thể, trước khi Luật TTHC năm 2010 có hiệu lực thi hành, số lượng vụ án hành chính được thụ lý và giải quyết ở cấp sơ thẩm không lớn, theo các báo cáo và số liệu trên cho thấy, trong 3 năm 2008-2010, TAND cấp sơ thẩm đã thụ lý 4607 vụ án hành chính, đã giải quyết 2691 vụ án hành chính theo trình tự sơ thẩm, đạt tỉ lệ 58.4%. Sau khi Luật TTHC năm 2010 có hiệu lực ngày 01/7/2011 bằng việc mở rộng thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với các khiếu kiện hành chính, tạo điều kiện cho người dân trong việc khởi kiện đã làm gia tăng lớn số lượng vụ án hành chính, cụ thể, năm 2011, tòa án các cấp đã thụ lý 2.323 vụ án hành chính, tăng 40,7% so với năm 2010. Từ năm 2011 đến 2015 triển khai thực hiện Luật TTHC năm 2010 trên cả nước đã thụ lý được 28.130 vụ án hành chính, giải quyết được 18.520 vụ án hành chính, đạt tỉ lệ 65.8%. Trong năm 2016, do việc chuyển giao giữa việc thi hành Luật TTHC năm 2010 và Luật TTHC năm 2015, TAND cấp sơ thẩm đã thụ lý 4933 vụ, đã giải quyết, xét xử theo thủ tục sơ thẩm 4.011 vụ, giảm so với năm 2015 là 313

vụ. Như vậy, những năm gần đây công tác xét xử sơ thẩm đạt kết quả tương đối tốt, tỉ lệ án được giải quyết tăng cao, án tồn đọng không còn nhiều.

Thứ hai, thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thời gian qua đã góp phần bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Nhìn chung, trong 6 năm gần đây, số lượng vụ án hành chính đã được giải quyết theo thủ tục sơ thẩm không chỉ tăng lên đáng kể mà còn đạt được nhiều kết quả khả quan. Người khởi kiện đã có sự đầu tư và chuẩn bị kỹ lưỡng về các thông tin và căn cứ pháp lý cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình, số vụ án hành chính mà người khởi kiện thắng đã chiếm tỉ lệ lớn. Cụ thể:

Bảng 2.2. Kết quả giải quyết theo thủ tục sơ thẩm vụ án hành chính 2011 -2016

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm	Hủy quyết định	Bác đơn
2011	1706	1.236	495	107
2012	5172	3.834	1180	329
2013	5.858	4.671	1798	315
2014	5.345	4.455	1274	600
2015	5116	4.324	1200	556
2016	4933	4011	1175	474

Nguồn: Báo cáo của TAND tối cao về tổng kết công tác các năm [xem trích dẫn số tài liệu [91], [92], [93], [95],[96]]

Từ năm 2011-2016, tòa án các cấp đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm 22.531 vụ, trong đó tuyên hủy quyết định bị kiện: 7122 vụ, gấp gần 3 lần số vụ án đã giải quyết bằng bản án bác đơn khởi kiện (2381 vụ). Trong năm 2016, tòa án các cấp đã giải quyết 4011 vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm, trong đó 1175 vụ đã được giải quyết bằng bản án tuyên hủy QĐHC, 474 vụ đã được giải quyết bằng bản án bác đơn khởi kiện. Như vậy, số vụ án hành chính mà người dân khởi kiện thắng kiện gấp 2.5 lần số vụ án mà người khởi kiện thua kiện. Điều này một mặt đã khẳng định hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhằm bảo đảm quyền và lợi ích cho người dân, đồng thời tạo niềm tin cho người dân vào cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng tòa án.

Thứ ba, theo số liệu thống kê cho thấy, trong những năm gần đây chất lượng công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã có nhiều chuyển biến tích cực, tỉ lệ bản án, quyết định của tòa án bị hủy hoặc sửa do nguyên nhân chủ quan ngày một giảm,

đặc biệt kể từ khi Luật TTHC năm 2011 có hiệu lực thi hành. Điển hình, trong năm 2016, số vụ án được giải quyết theo thủ tục sơ thẩm là 4011, nhưng tỉ lệ bản án, quyết định của tòa án bị hủy hoặc bị sửa do nguyên nhân chủ quan chỉ 2,9 %, thấp hơn nhiều so với tỉ lệ tương ứng năm 2010 (10.65%).

Bảng 2.3. Số liệu bản án, quyết định sai do nguyên nhân chủ quan

Năm	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Số vụ án sơ thẩm đã giải quyết	896	976	1.236	3.834	4.671	4.455	4.324	4011
Tỉ lệ bản án, quyết định sai do nguyên nhân chủ quan	10.16 %	10.65 %	7,3%	5,7%	2,8%	0,87%	3,9%	2,9%
<i>Nguồn: Báo cáo của TAND tối cao về tổng kết công tác các năm [xem trích dẫn số tài liệu [88], [89], [90], [91], [92], [93], [95],[96]]</i>								

Thứ tư, trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính, các Tòa án đã chú trọng việc tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện nên nhiều vụ án sau khi đối thoại, các bên đã thống nhất cách thức giải quyết và người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện. Đồng thời, quan tâm làm tốt công tác phối hợp với các cơ quan có liên quan hỗ trợ trong việc thu thập đầy đủ chứng cứ cần thiết nhằm xây dựng hồ sơ vụ án đảm bảo việc giải quyết vụ án được nhanh chóng, kịp thời. Mặc dù các vụ án hành chính là loại án phức tạp, nhưng nhìn chung công tác giải quyết, xét xử loại án này trong thời gian qua đạt nhiều kết quả đáng khích lệ. Có thể thấy, đến nay giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp đã không còn xa lạ đối với các cá nhân, tổ chức. Một số Tòa án đã làm tốt công tác giải quyết, xét xử các vụ án hành chính trong năm qua là: TAND hai cấp thành phố Hà Nội và các tỉnh Quảng Nam, Phú Yên, Đồng Nai...[96]

Thứ năm, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và xét xử hành chính nói chung cũng đã có tác động tích cực trong việc kiểm soát hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Có thể thấy rõ, kể từ khi TAND chính thức được trao thẩm quyền xét xử vụ án hành chính đến nay đã tạo ra một cơ chế tài phán tư pháp kiểm soát khá hữu hiệu hoạt động hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan, tổ chức, cá nhân được trao quyền thực hiện hoạt động hành pháp đã thận trọng hơn trong việc ban hành các QĐHC, HVHC vì vậy các QĐHC, HVHC ban hành và thực hiện đảm bảo tính hợp pháp và hợp lí hơn, giảm đáng kể sự tùy tiện, lạm quyền, sai

trái của việc thực thi quyền hành pháp, cụ thể là tình hình khiếu nại, kiến nghị, phản ánh của công dân giảm đi đáng kể.

3.2.2. Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.2.2.1. Hạn chế chung trong thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, điều kiện khởi kiện vụ án hành chính đã hết sức cởi mở, cho phép cá nhân tổ chức có quyền lựa chọn phương thức khởi kiện nhưng so với khiếu nại hành chính, phương thức khởi kiện vẫn chưa thực sự thu hút người dân. Nhiều quy định về khởi kiện hành chính khiến người dân chưa thực sự hiểu nhận thức đúng dẫn đến ngại thực hiện việc khởi kiện hành chính do đó nhu cầu khởi kiện và tỉ lệ vụ án hành chính giải quyết theo thủ tục TTHC sơ thẩm so với nhu cầu khiếu nại và số vụ khiếu nại giải quyết hàng năm cũng như so với tỉ lệ giải quyết trong xét xử sơ thẩm các loại án khác (hình sự, dân sự, kinh tế, hôn nhân gia đình...) còn rất thấp.

Bảng 2.4. Thống kê về tương quan số liệu tình hình giải quyết khiếu nại và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam từ năm 2008 - 2016

Năm	Số vụ khiếu nại đã thụ lý	Số vụ án hành chính đã thụ lý	Số vụ khiếu nại đã giải quyết	Số vụ án hành chính sơ thẩm đã giải quyết
2008	50.508	1.399	37.140	819
2009	69.728	1.557	58.711	896
2010	71.845	1.651	61.002	976
2011	67.702	2323	57.819	1.236
2012	58.649	5172	50.162	3.834
2013	40.420	5858	34.718	4671
2014	36.452	5345	30.738	4455
2015	32.969	5116	27.179	4324
2016	29.323	4933	22.850	4011

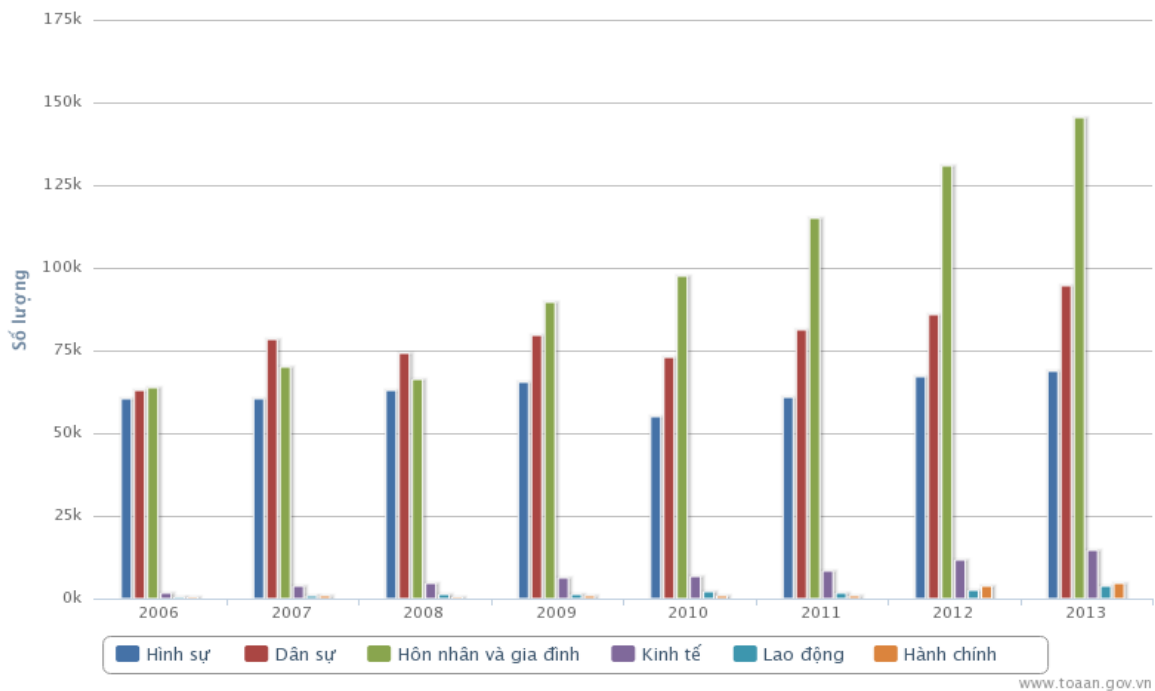
Nguồn: Báo cáo của TAND tối cao về tổng kết công tác từ năm 2008 – 2016

[xem trích dẫn số tài liệu [88], [89], [90], [91], [92], [93], [95],[96]]

Báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2008 -2016

[xem trích dẫn số tài liệu] [5], [6], [7], [8], [9], [10], [11],[12]]

Biểu đồ 2.2. Số liệu giải quyết sơ thẩm các loại vụ án của ngành Tòa án qua các năm 2006 - 2013



(Nguồn: <http://toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/5901712>)

Từ số liệu trên cho thấy tuy nhu cầu khiếu kiện hành chính của các cá nhân, tổ chức trong xã hội là rất lớn và phổ biến thường xuyên nhưng thực tế số lượng vụ án hành chính sơ thẩm được thụ lý và giải quyết hàng năm tuy có tăng song vẫn còn quá ít so với lượng vụ khiếu nại mà cơ quan hành chính nhà nước thụ lý giải quyết, chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ kịp thời, triệt để các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước sự xâm phạm của việc thực thi quyền hành pháp bằng con đường tư pháp. Không những vậy, nhìn vào sơ đồ trên nhận thấy tỉ lệ giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính so với các loại án khác cũng còn thấp, mặc dù trên thực tế số lượng tranh chấp hành chính khá phong phú, đa dạng và diễn ra trên mọi lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước.

Cụ thể từ năm 2011, do ảnh hưởng của những quy định mới trong Luật TTHC năm 2010 về mở rộng thẩm quyền xét xử vụ án hành chính, đơn giản hóa về điều kiện và thủ tục khởi kiện mà nhu cầu khởi kiện và số lượng vụ án hành chính được thụ lý có tăng lên: trong năm 2011, tòa án các cấp đã thụ lý theo thẩm quyền 2.323 vụ án hành chính, tăng 40.7% so với năm 2010, nhưng cũng chỉ bằng 34,3% số vụ khiếu nại hành chính đã được thụ lý (67.702 vụ); Từ năm 2011 đến 2016, gần 7 năm cả nước thụ lý sơ thẩm 28.747 vụ án hành chính, chỉ bằng 10.8% số vụ khiếu nại hành chính đã được thụ lý từ năm 2011-2016 (265.515 vụ). Từ kết quả trên nhận thấy sự tham gia của tòa án đối với việc đảm bảo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

của công dân còn ít, chưa đáp ứng nhu cầu khiếu kiện hành chính trên thực tế. Việc các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin về các bản án xử dân hoặc doanh nghiệp thắng như vụ án ngày 22/06/2016, TAND quận 2 (Thành phố Hồ Chí Minh) đã ra bản án trả lại công bằng cho bà Trường và buộc UBND quận 2 phải hủy bỏ quyết định thu hồi 675,7 m² đất của gia đình bà Trường được coi là một trong những bản án “*hiếm có khó tìm*” của tòa án khi tuyên phần thắng thuộc về người dân cho thấy tòa án vẫn chưa thực sự phát huy thế mạnh vốn có của mình và đáp ứng với kì vọng của người dân, xã hội [128]. Nhiều người dân vẫn lựa chọn con đường khiếu nại hành chính để giải quyết tranh chấp hành chính. Điều đó cho thấy người dân vẫn chưa thực sự tin tưởng và yên tâm lựa chọn con đường tư pháp để giải quyết các tranh chấp hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thứ hai, nhiều vụ án hành chính tòa án ra phán quyết chưa đem lại sự hài lòng và chưa bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức; còn có sự nể nang, can thiệp từ phía cơ quan nhà nước ảnh hưởng đến tính khách quan và độc lập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án. Bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính chưa được bảo đảm thi hành hiệu quả, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Nhìn chung, công tác xét xử các vụ án hành chính của TAND trong thời gian qua vẫn chưa đáp ứng được sự kì vọng của người dân và toàn xã hội, chưa phát huy hết vai trò trong việc kiểm soát hữu hiệu việc thực hiện hoạt động quản lí hành chính nhà nước.

3.2.2.2. *Những hạn chế cụ thể trong tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*

a. Hạn chế trong việc xác định đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Việc xác định đối tượng khởi kiện khi xem xét thụ lí sơ thẩm vụ án hành chính trên thực tế còn nhiều khó khăn, lúng túng, vướng mắc. Nhiều trường hợp Tòa án cấp sơ thẩm xác định sai đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Trong quá trình thụ lí, giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính, một số Thẩm phán vẫn mắc sai lầm, nhất là trong những trường hợp liên quan đến đất đai.

Thực tiễn cho thấy có rất nhiều vụ án hành chính xác định sai đối tượng khởi kiện: “*Trong 3 năm các bản án và quyết định giải quyết vụ án hành chính ở hai cấp thuộc tỉnh bị hủy 18 vụ thì có tới 8 vụ bị hủy do xác định sai đối tượng khởi kiện, chiếm tỉ lệ 44% tổng số án bị hủy*” [25,tr.160]. Có trường hợp ngay chính Thẩm phán cũng mắc sai lầm khi xác định đối tượng khởi kiện như: “*Quyết định hành chính mang tính tổng thể, áp dụng chung cho nhiều đối tượng, không áp dụng cụ thể cho đối tượng*” không là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính [25,tr161], ví

dụ: Ngày 5/1/2009, Chủ tịch UBND tỉnh B ban hành QĐ 01/QĐ-UBND về việc thu hồi 1.346 ha đất tại xã Long Sơn để xây dựng khu dầu khí, sau đó UBND xã Long Sơn lên danh sách các hộ gia đình có đất bị thu hồi để tiến hành kiểm kê tài sản, gia đình ông Mai cũng có đất thuộc diện tích bị thu hồi. Cho rằng UBND thu hồi đất không đúng nên ông Mai đã khởi kiện Quyết định Số: 01 nêu trên. TAND tỉnh B bước đầu cho rằng đây là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, tuy nhiên sau đó lại cho rằng không phải vì đây là quyết định áp dụng tổng thể, mang tính chất chung chung, áp dụng cho nhiều đối tượng chứ không áp dụng cho từng đối tượng cụ thể, vì vậy Tòa án đã đình chỉ giải quyết vụ án hành chính và trả lại đơn khởi kiện [25,tr161]. Theo chúng tôi quyết định số 01 là văn bản áp dụng pháp luật, thỏa mãn các điều kiện về QĐHC bị kiện quy định tại Điều 3 Luật TTHC, vì thế quyết định này cần phải được xác định là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Trong vụ án giải quyết về khiếu kiện quyết định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất” tại tỉnh Vĩnh Long giữa người khởi kiện là bà Võ Thị Lựu với người bị kiện là Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long đã được nêu trong Án lệ số 10/2016/AL về QĐHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Tại phiên xử sơ thẩm, TAND tỉnh Vĩnh Long đã bác yêu cầu khởi kiện của bà Võ Thị Lựu. Tiếp đó, khi xét xử phúc thẩm, Tòa Phúc thẩm TANDTC tại TP Hồ Chí Minh đã hủy Bản án hành chính sơ thẩm nói trên và đình chỉ giải quyết vụ án vì cho rằng Quyết định số 1216/QĐ-UBND của UBND tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là quyết định mang tính tổng thể, không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Đây là sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật TTHC về đối tượng xét xử vụ án hành chính [23]

b. Hạn chế trong xác định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, trong quá trình giải quyết một số tòa án còn nhầm lẫn, sai sót, lúng túng trong việc xác định loại việc mà đương sự khởi kiện thuộc loại việc nào, có thẩm quyền giải quyết hay không?

Ví dụ: Do có việc tranh chấp 1100m² giữa gia đình bà T và gia đình ông TH; UBND thị xã M tỉnh B đã ban hành Quyết định số 285/QĐ-UB ngày 18/7/2006 giải quyết tranh chấp đất đai với nội dung buộc ông TH phải bồi hoàn cho gia đình bà T 2700đ/1m². Bà T đã khiếu nại quyết định này yêu cầu UBND thị xã M, tỉnh B hủy quyết định số 285. Ngày 20/8/2008 chủ tịch UBND thị xã M tỉnh B đã ban hành quyết định số 279/UB-NC giải quyết khiếu nại với nội dung bác đơn khiếu nại của bà T. Vì vậy bà T đã khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án nhân dân thị xã M. Tòa án nhân dân đã thụ lý vụ án này với loại việc là quyết định hành chính về bồi

thường thiệt hại trong lĩnh vực đất. Vì vậy quá trình giải quyết vụ án hành chính tòa án nhân dân thị xã M đã vận dụng pháp luật về bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực đất đai để giải quyết vụ án hành chính.

Rõ việc đây là vụ việc bồi hoàn giữa các hộ gia đình với nhau, hoàn toàn không phải quyết định bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực đất đai. Quyết định 285 trong vụ việc trên là quyết định giải quyết tranh chấp đất. Việc tòa án xác định sai loại việc sẽ dẫn đến áp dụng sai pháp luật nội dung, ảnh hưởng đến tính hợp pháp của bản án, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Hoặc trên thực tế có trường hợp vụ việc không thuộc thẩm quyền xét xử theo quy định tòa án vẫn tiến hành thụ lý, hoặc có những loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án nhưng đương sự nhận thức sai về phân định thẩm quyền, gửi đơn không đúng tòa án có thẩm quyền, trong trường hợp này theo đúng quy định Tòa án tiếp nhận đơn cần phải hướng dẫn đương sự sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện và chuyển cho tòa án có thẩm quyền theo quy định Điều 121, 122 của Luật TTHC năm 2015, nhưng nhiều Tòa án lại hiểu theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 123 “*sự việc không thuộc thẩm quyền của tòa án*” để quyết định trả lại đơn khởi kiện.

Thứ hai, quy định mới về phân định thẩm quyền trong Luật TTHC năm 2015 về thẩm quyền xem xét các QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện lên TAND cấp tỉnh đã dẫn đến quá tải cho TAND tỉnh trong việc giải quyết sơ thẩm các vụ án hành chính. Quy định này đã dẫn đến một thực trạng trên thực tế là các vụ án hành chính ở thời điểm này, tòa án huyện không thụ lý để chờ đến ngày 01/7/2016 chuyển lên cho TAND tỉnh, mà phần lớn QĐHC, HVHC bị khởi kiện là của UBND và Chủ tịch UBND cấp huyện. Chỉ riêng TAND tỉnh Nghệ An, kể từ khi Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thi hành, lượng án hành chính tại Tòa Hành chính TAND tỉnh tăng đột biến, từ ngày 1/11/2016 đến 30/4/2017 thụ lý 71 vụ, tăng hơn 60 vụ so với cả năm 2015 (11 vụ) [Theo Báo cáo tổng kết năm 2015 và Báo cáo tổng kết công tác 6 tháng đầu năm và nhiệm vụ công tác 6 tháng cuối năm của TAND tỉnh Nghệ An]. Do vậy, TAND cấp tỉnh đã, đang và sẽ phải ôm đồm quá nhiều vụ án hành chính vừa gây quá tải cho cấp tỉnh, vừa không thể thực hiện được việc mở rộng thẩm quyền xét xử vụ án hành chính cho TAND cấp huyện theo đúng tinh thần cải cách tư pháp.

Thứ ba, việc áp dụng quy định về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm trên thực tế cũng có nhiều sai sót, hạn chế dẫn đến nhiều trường hợp giải quyết vụ án không đúng thẩm quyền; tuyên án vượt quá thẩm quyền của Hội đồng xét xử; bỏ sót yêu cầu khởi kiện; xác minh, thu thập tài liệu chứng cứ không đầy đủ; đánh giá

chứng cứ và áp dụng pháp luật không đúng dẫn đến đường lối giải quyết vụ án không chính xác [96]. Hệ thống quy định pháp luật nội dung làm căn cứ để tòa án đưa ra phán quyết còn thiếu cụ thể, chưa thống nhất, đồng bộ gây khó khăn cho quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, dẫn đến tình trạng cùng một vụ việc, loại quyết định nhưng các cấp Tòa án lại có những quan điểm đánh giá khác nhau về tính hợp pháp của QĐHC và HVHC. Cá biệt có trường hợp *“cùng một tòa án thụ lý 02 vụ án giống nhau cả về đối tượng xét xử, thụ tục tố tụng và nội dung vụ án, nhưng khi xét xử thì có vụ án Tòa án bác yêu cầu khởi kiện, vụ án khác lại chấp nhận yêu cầu khởi kiện và hủy QĐHC”* [92]. Có nhiều Tòa án khi giải quyết đã không căn cứ vào quy định của pháp luật chuyên ngành, đánh giá tính hợp pháp QĐHC không phù hợp quy định pháp luật.

Một số địa phương, tòa án khi giải quyết vụ án hành chính còn chưa xác định đúng thẩm quyền của Hội đồng xét xử khi xem xét, đánh giá đưa ra phán quyết dẫn đến sai sót như tuyên án vượt quá thẩm quyền, tuyên án về vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết bằng vụ án dân sự, nhiều tòa án tuyên án có cả nội dung *“Giữ nguyên QĐHC bị khiếu kiện”* hoặc *“sửa QĐHC bị khiếu kiện”* ví dụ tại bản án sơ thẩm giải quyết vụ án Đoàn Văn Vuron, Tòa án huyện Tiên Lãng tuyên *“Bác yêu cầu khởi kiện của ông Đoàn Văn Vuron; Giữ nguyên quyết định số 46/QĐ-UBND ngày 07/4/2009 của UBND huyện Tiên Lãng về việc thu hồi diện tích đất giao nuôi trồng thủy sản đã hết thời hạn”*. Nhiều trường hợp tòa án tuyên vượt quá yêu cầu khởi kiện của đương sự. Ví dụ trong thời gian qua, Tòa hành chính TAND thành phố Hồ Chí Minh nhận 08 hồ sơ hành chính bị Viện Kiểm Sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh kháng nghị vì lí do bản án đã tuyên vượt quá yêu cầu khởi kiện của đương sự [99].

Thứ tư, thực tiễn xác định thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính giữa cơ quan giải quyết khiếu nại và Tòa án cấp sơ thẩm cũng chưa hợp lí, *“tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giải quyết tranh chấp giữa phương thức giải quyết khiếu nại hành chính và phương thức xét xử vụ án hành chính là phổ biến trong thực tiễn hiện nay ở Việt Nam”* [29, tr122], điển hình vụ việc Nguyễn Văn Phương ở xã Thạch Trung, Hà Tĩnh, sau 10 năm theo đuổi vụ việc đòi quyền sử dụng đất từ ngày 10/11/1998 đến 10/2008 cả 3 cấp UBND và TAND tỉnh Hà Tĩnh vẫn chưa chính thức phân định được thẩm quyền giải quyết vụ việc cho ông [111]. Việc không xác định được thẩm quyền giải quyết vụ việc này đã làm lãng phí thời gian, tiền của, công sức và tạo tâm lí chán nản, bức xúc, mất niềm tin từ phía người dân.

c. Hạn chế trong triển khai thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, một số tòa án địa phương vi phạm thời hạn tố tụng gây khó khăn cho người khởi kiện trong việc thụ lý vụ án, đặc biệt vi phạm tố tụng quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 107 Luật TTHC.... Nhiều tòa án đã “om” đơn khởi kiện hàng tháng đến hàng năm mới thụ lý vụ án, hoặc trả lại đơn; thậm chí để người khởi kiện phải khiếu nại và tố cáo thẩm phán vi phạm tố tụng lên cấp có thẩm quyền. Ví dụ như ở huyện Vĩnh Trụ (Hà Nam), chỉ sau khi có ý kiến bằng văn bản của Chánh tòa Hành chính TAND Tối cao, Tòa án địa phương mới chịu thụ lý vụ án. Đặc biệt mới đây ở TAND huyện Đại Từ (Thái Nguyên), thẩm phán giải quyết vụ án hành chính đã vận dụng máy móc Điều 76 Luật TTHC năm 2010, coi các văn bản tài liệu của người bị kiện (UBND, Chủ tịch UBND huyện Đại Từ) là các chứng cứ không cần phải chứng minh nên đã không chấp nhận yêu cầu về giám định các tài liệu của người khởi kiện và luật sư, gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án; cũng như gây sự hiểu lầm về tính bình đẳng giữa các đương sự tham gia TTHC.

Thứ hai, trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhiều trường hợp còn gặp sai sót trong việc xác định sai tư cách người tham gia tố tụng. Cụ thể, nhiều trường hợp Tòa án xác định không đúng người bị kiện trong vụ án hành chính. Ví dụ: trong trường hợp điển hình là vụ bà P.T.D kiện các QĐHC của chính quyền địa phương. Trước đó, UBND phường ra quyết định buộc bà D. tháo dỡ nhà để lập lại trật tự mặt bằng khu phố. Bà D khiếu nại ra Chủ tịch phường, bị bác đơn, bà tiếp tục khiếu nại đến UBND quận nhưng cũng bị Chủ tịch quận bác đơn. Chưa phục, bà khởi kiện cả ba quyết định trên ra tòa. Xét sơ thẩm hồi năm 2007, tòa sơ thẩm đã bác yêu cầu của bà D. Năm 2008, Tòa án cấp phúc thẩm đã tuyên hủy bản án trên. Điều đáng nói là lý do hủy không nhằm vào mặt nội dung vụ án mà chính từ những sai sót trong việc xác định người bị kiện. Án sơ thẩm cho rằng người bị kiện trong vụ án là UBND quận - đơn vị giải quyết khiếu nại lần hai nhưng Tòa án cấp phúc thẩm lại cho rằng người bị kiện phải là Chủ tịch phường. Bởi lẽ theo thẩm quyền, ông này chính là người ban hành quyết định đầu tiên về tháo dỡ nhà bà D. Hoặc, trường hợp đương sự khởi kiện đối với quyết định của UBND tỉnh, Tòa án xác định người bị kiện là UBND tỉnh là đúng, nhưng một số Tòa án còn đưa UBND huyện, xã vào tham gia với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là không đúng, vì quyền lợi, nghĩa vụ của họ là đồng nhất và UBND tỉnh là cơ quan đại diện cho quyền lợi, nghĩa vụ đó.

Một hạn chế phát sinh theo quy định mới về ủy quyền trong luật TTHC năm 2015, do đối tượng được Chủ tịch UBND ủy quyền tham gia tố tụng được quy định

hẹp hơn (chỉ có Phó Chủ tịch UBND), trong khi đó Chủ tịch và các Phó Chủ tịch thường bận rất nhiều công việc chuyên môn nên việc triệu tập những người này đến phiên tòa là rất khó khăn, dẫn đến tình trạng thường xuyên phải hoãn phiên tòa do vắng mặt của người bị kiện. Trong thực tế, người khởi kiện luôn mong muốn được đối thoại, tranh tụng với người đã ban hành quyết định hành chính, còn sự vắng mặt của người bị kiện thì thường xuyên xảy ra và do đó đối thoại và tranh tụng không được thực hiện.

Thứ ba, việc triển khai quy định Luật TTHC năm 2015, Hội đồng xét xử còn lúng túng và chưa thể hiện rõ được trình tự tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm, chưa bảo đảm được cho đương sự được trình bày, đối đáp, đưa ra quan điểm, lập luận của mình. Với những vụ án không có luật sư tham gia, trình tự này tiến hành rất hình thức và qua loa.

Thứ tư, số lượng vụ án hành chính bị đình chỉ và tạm đình chỉ vẫn chiếm số lượng lớn.

Bảng 2.5. Thống kê số lượng vụ án hành chính bị đình chỉ, tạm đình chỉ từ năm 2011 - 2016

Năm	Số lượng vụ án đã thụ lý	Chuyển hồ sơ vụ án	Đình chỉ	Tạm đình chỉ
2011	2323	33	349	252
2012	5172	195	1275	855
2013	5858	181	1487	890
2014	5345	109	1461	1011
2015	5116	225	1326	1017
2016	4933	248	1329	875

Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao [103]

Trong vòng 6 năm từ năm 2011 - 2016, tỉ lệ vụ án hành chính bị đình chỉ, tạm đình chỉ ở cấp sơ thẩm còn chiếm tỉ lệ cao, trong 6 năm này số vụ án bị đình chỉ chiếm tỉ lệ 25,1% (7.227/28.747), số vụ án bị tạm đình chỉ chiếm tỉ lệ 17% (4.900/28.747). Đặc biệt trong năm 2016, số lượng vụ án hành chính bị đình chỉ chiếm tỉ lệ gần 30% (1329/4933), tạm đình chỉ chiếm 17.7% (875/4933).

Thứ năm, tỉ lệ giải quyết các vụ án hành chính có tăng nhưng vẫn chưa đạt chỉ tiêu đề ra, tỉ lệ các bản án, quyết định sơ thẩm bị hủy, sửa vẫn còn cao, lớn hơn tỉ lệ tương ứng về vụ án hình sự, dân sự. Lí do hủy sửa chủ yếu do sai ở cấp sơ thẩm. Theo thống kê của Tòa hành chính TAND tối cao: Năm 2015, tỉ lệ các bản án, quyết định bị hủy là 4.2%, bị sửa là 5.1%; Năm 2016, tỷ lệ các bản án, quyết định bị hủy

là 3,75%; bị sửa là 3,92%. Tỷ lệ các bản án, quyết định sơ thẩm có kháng cáo, kháng nghị phúc thẩm là 42,4% [96].

Bảng 2.6. Thống kê số liệu tỉ lệ các bản án hành chính sơ thẩm bị sửa, hủy do các nguyên nhân khác nhau

Năm	Số vụ án đã thụ lí	Số vụ án sơ thẩm đã giải quyết	Số bản án bị sửa			Tỉ lệ án bị sửa (%)	Số bản án bị hủy			Tỉ lệ án bị hủy (%)
			Sửa do cấp ST sai	Do có tình tiết mới	Tổng		Hủy do cấp sơ thẩm sai	Do có tình tiết mới	Tổng	
2011	1706	1.236	64	89	153	12.4	51	10	61	4.9
2012	5172	3.834	126	21	147	3.8	116	20	136	3.5
2013	5.858	4.671	197	74	271	5.8	176	40	216	4.6
2014	5.345	4.455	216	54	270	6.0	185	54	239	5.4
2015	5116	4.324	188	34	222	5.1	133	50	183	4.2
2016	4933	4011	171	39	210	5.2	107	46	153	3.8

Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao [104]

d. Hạn chế trong tổ chức và hoạt động của bộ máy xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Qua hơn 20 năm thực hiện thẩm quyền xét xử hành chính cho thấy ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế trong tổ chức mô hình xét xử sơ thẩm, nhân sự và cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh những vấn đề như cơ sở vật chất, kinh phí, nhân lực chuyên môn vừa thiếu, vừa không chuyên và lại dàn trải, thì vẫn còn chịu phụ thuộc, áp lực từ sự ảnh hưởng của cấp ủy và chính quyền địa phương trong quan hệ chính trị - hành chính và hỗ trợ cơ sở vật chất.

Trước hết, do hệ thống Tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta được thành lập theo cấp hành chính (cấp huyện, cấp tỉnh) chịu nhiều sự chi phối, ảnh hưởng của chính quyền địa phương nên tòa hành chính chưa đảm bảo tính độc lập, khách quan, giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hành chính. Ngoài ra, khi giải quyết sơ thẩm, Tòa án còn bị áp lực bởi mối quan hệ với cá nhân, cơ quan có thẩm quyền bị kiện, còn có sự can thiệp của cấp Ủy và chính quyền địa phương. Điều đó còn có tâm lí “ngại xét xử án hành chính”, “ngại va chạm” với chính quyền địa phương. Hơn nữa, cơ sở vật chất kỹ thuật còn yếu kém, chưa đáp ứng yêu cầu phục vụ có hiệu quả cho công tác xét xử hành chính, nhất là ở cấp

huyện nhiều trụ sở còn chật chội, phương tiện làm việc vừa yếu, vừa lạc hậu, chính sách đối với cán bộ tòa án chưa tương xứng với nhiệm vụ và chức trách được giao [44,tr.126]. Theo khảo sát thì 91,36% Thẩm phán TAND cấp huyện cho rằng phương tiện làm việc của họ chưa đủ để đáp ứng được công tác xét xử trong tình hình mới [4].

Bên cạnh đó, biên chế của tòa án về đội ngũ thẩm phán chuyên trách thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn chưa đảm bảo. Ở một số địa phương, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa biên chế thẩm phán thực hiện xét xử hành chính vẫn còn thiếu, không đáp ứng nhu cầu giải quyết các tranh chấp hành chính. Riêng TAND tỉnh Nghệ An, là một tỉnh đất rộng, người đông, số lượng tranh chấp hành chính được thụ lý và giải quyết khá lớn [phụ lục 3], nhưng hiện nay Tòa hành chính, TAND tỉnh Nghệ An chỉ có 2 thẩm phán và 3 thư ký, với quy định thay đổi thẩm quyền theo Luật TTHC năm 2015 vừa qua, số vụ án hành chính thụ lý mới và tồn đọng trong 6 tháng đầu năm 2017 là 71 vụ, giải quyết được 9 vụ chỉ đạt tỉ lệ 13% (theo Báo cáo số 236/BC-TA của TAND tỉnh Nghệ An tổng kết công tác xét xử 6 tháng đầu năm 2017 ngày 16/6/2017), Thẩm phán đang chịu rất nhiều áp lực về mặt chuyên môn và quá tải trong thụ lý và giải quyết sơ thẩm các vụ án hành chính phức tạp, chủ yếu liên quan về đất đai, bồi thường giải phóng mặt bằng.

3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

3.2.3.1. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, có nhiều nguyên nhân dẫn đến hạn chế của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong đó nổi bật là do những khiếm khuyết của pháp luật TTHC về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Các quy định của pháp luật TTHC về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một trong những yếu tố quan trọng quyết định đến chất lượng xét xử. Do đó, cần phải nhìn nhận rằng nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thực trạng trên là do quy định của Luật TTHC có nhiều điểm chưa đồng bộ và thống nhất gây khó khăn, vướng mắc trong việc giải quyết, xét xử sơ thẩm vụ án kể từ khi thụ lý cho đến khi thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Cụ thể: ***Một là***, quy định về đối tượng xét xử còn thiếu tính rõ ràng, minh bạch, chưa được giải thích và áp dụng một cách thống nhất; có những vấn đề cần được giải quyết trong vụ án hành chính nhưng lại chưa được pháp luật TTHC quy định dẫn đến thiếu cơ sở pháp lý để các tòa án giải quyết vụ án hành chính; một số quy định của pháp luật TTHC chưa phù hợp với thực tiễn, như: “*Một số khái niệm suốt 15 năm không được sử dụng thống nhất*” [44,tr.128],

như khái niệm quyết định hành chính trong các văn bản pháp luật khác nhau (Luật TTHC và Luật khiếu nại, Luật Đất đai)... **Hai là**, Pháp luật TTHC vẫn chưa thực sự đảm bảo tính thống nhất trong nội tại các qui định của Luật và với các luật khác có liên quan, đặc biệt là Luật khiếu nại 2011. Việc “vênh” nhau giữa các quy định pháp luật chuyên ngành với quy định chung đã dẫn đến câu chuyện “*luật đá luật, người dân chạy lòng vòng*” [44, tr.13] dẫn đến khó khăn cho công tác xét xử. **Ba là**, một số qui định còn mang tính hình thức, chưa có qui định về điều kiện đảm bảo thực hiện trong thực tế như đã phân tích và chỉ rõ ở chương 3. Hơn nữa, Luật TTHC năm 2015 mới được ban hành và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016, việc giải đáp, hướng dẫn thống nhất luật TTHC trên phạm vi cả nước còn chậm so với nhu cầu thực tế. Do đó, việc nhận thức để áp dụng chế định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của thẩm phán, đặc biệt thẩm phán cấp huyện còn chưa thống nhất, lúng túng và có nhiều cách hiểu khác nhau, thậm chí một số địa phương còn hiểu và áp dụng sai. Đây là nguyên nhân dẫn đến chất lượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính chưa cao, tỉ lệ các án bị sửa, bị hủy còn nhiều.

Thứ hai, công tác tổ chức tuyên truyền phổ biến pháp luật chưa được chú trọng và thực hiện đồng bộ, kịp thời dẫn đến ý thức pháp luật của người dân, thậm chí của cơ quan nhà nước chưa cao cũng là nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Trong thời gian qua, công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về xét xử hành chính chưa thực sự có hiệu quả. Do đó, nhận thức và sự hiểu biết của người dân còn không đầy đủ và cụ thể về vấn đề này. Đặc biệt ở những vùng sâu, vùng xa, công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật chưa được quan tâm đáng kể, sâu rộng, đồng bộ và thường xuyên. Do đó, người dân ở đây lại càng “xa lạ” hơn với phương thức xét xử vụ án hành chính. Không những vậy, “*qua phỏng vấn nhanh những học viên tham gia học luật thuộc nhiều loại hình đào tạo ở các tỉnh cho thấy một bộ phận không nhỏ người dân không biết đến Tòa hành chính (cơ chế xét xử vụ án hành chính) để bảo vệ quyền và lợi ích của mình*” [44, tr 136,137]. Hơn nữa, họ lại có tâm lí “*không thích và chưa có thói quen giải quyết các tranh chấp bằng con đường tòa án*” [15, tr.18], tâm lí ngại va chạm và kiện tụng cơ quan công quyền “*công dân vẫn muốn tìm một giải pháp “ôn hòa” và được việc hơn là tìm cách khiếu kiện tại tòa án hành chính. Hơn nữa, việc khiếu nại theo con đường hành chính có phần đỡ tốn kém hơn so với theo đuổi, khiếu kiện ra tòa*” [18, tr.109].

Thứ ba, nguyên nhân từ hạn chế, bất cập trong tổ chức hoạt động của tòa án và đội ngũ nhân sự chưa đảm bảo cho việc giải quyết có hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ

án hành chính ở nước ta. Bên cạnh việc còn chịu sự ảnh hưởng, phụ thuộc vào cơ quan hành chính cùng cấp, Tòa án lại chưa đảm bảo đủ điều kiện tốt nhất về cơ sở vật chất, trang thiết bị, công nghệ thông tin để đáp ứng cho việc xét xử hiệu quả các vụ án hành chính. Trình độ, năng lực, kinh nghiệm xét xử hành chính và kiến thức chuyên môn về quản lí hành chính của một bộ phận thẩm phán ở địa phương chưa thực sự đảm bảo. (Theo khảo sát của dự án STAR, số thẩm phán được đào tạo chính quy về luật và nghiệp vụ xét xử chỉ chiếm 30% trên tổng số thẩm phán, còn lại, đào tạo theo chương trình không tập trung, vừa học vừa làm nên kiến thức chuyên sâu còn hạn chế [44,tr.118]). Hơn nữa, thẩm phán xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta không có tính chuyên trách thực sự, mà chủ yếu do các thẩm phán trước kia xét xử hình sự, dân sự được phân công, do đó chưa được chuẩn bị kiến thức về tài phán hành chính rõ ràng, chuyên sâu về quản lí hành chính nên gặp nhiều khó khăn trong quá trình giải quyết các tranh chấp hành chính vốn rất phức tạp và phát sinh trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Bên cạnh đó, một số ít thẩm phán chưa vững vàng về tư tưởng và bản lĩnh trong xét xử hành chính còn có những biểu hiện vi phạm, tiêu cực, bao biện cho cơ quan công quyền.

Hội đồng xét xử sơ thẩm hầu hết có hội thẩm nhân dân tham gia, khi xét xử tuân theo nguyên tắc hội thẩm ngang quyền với thẩm phán. Tuy nhiên, việc thực thi quy định này trên thực tế phát sinh nhiều vướng mắc mà nguyên nhân chủ yếu là do trình độ, kĩ năng xét xử, năng lực và kiến thức pháp lí và hành chính của Hội thẩm còn yếu và không đều. Việc tham gia xét xử sơ thẩm của hội thẩm nhân dân còn mang nặng tính hình thức. Một phần do công tác tập huấn chuyên sâu đối với việc thực hiện thủ tục tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính còn hình thức, không đầu tư sâu rộng, trọng tâm. Do đó, họ không phát huy được hết tinh thần trách nhiệm trong việc nghiên cứu hồ sơ và tham gia phán quyết số phận pháp lí của vụ án hành chính ở cấp sơ thẩm.

Thứ tư, ý thức trách nhiệm của đương sự là người bị kiện và những người có thẩm quyền khác chưa cao. Do đó, họ chưa phối hợp và hỗ trợ tích cực với tòa án trong quá trình tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Một số cơ quan nhà nước chưa có thái độ tích cực trong việc thực hiện nghĩa vụ tham gia TTHC với tư cách là người bị kiện và chưa chủ động phối kết hợp với các đương sự khác trong việc giao nộp các tài liệu, chứng cứ cho Tòa án. Vì vậy mà việc giải quyết vụ án bị kéo dài, chậm trễ. Nhận thức và trách nhiệm của một bộ phận đương sự còn hạn chế, cố tình trốn tránh việc cung cấp tài liệu, chứng cứ, “có những vụ án đương sự không chấp hành yêu cầu giao nộp chứng cứ hoặc không yêu cầu Tòa án thu thập

chứng cứ dẫn đến việc Tòa án không thể giải quyết vụ án một cách chính xác, khách quan. Bên cạnh đó, nhiều trường hợp đương sự không chấp hành giấy triệu tập của Tòa án, không đến Tòa án làm việc làm cho việc giải quyết vụ án bị kéo dài, ảnh hưởng đến chất lượng phiên tòa, không bảo đảm thời hạn tố tụng” [28,tr.16].

3.2.3.2. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hạn chế còn do một số nguyên nhân khách quan, như trong bối cảnh nền kinh tế thị trường cùng với quá trình đô thị hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế cũng như sự đa dạng phong phú của các quan hệ quản lý hành chính nhà nước mà số lượng các tranh chấp hành chính ngày càng gia tăng, mang tính phức tạp trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai có tính nhạy cảm, liên quan phần lớn đến các quyền lợi ích thiết thực của công dân, cơ quan, tổ chức.

Thứ hai, hơn nữa, do nội dung các tranh chấp hành chính, cụ thể nội dung các QĐHC, HVHC bị kiện có phạm vi rất rộng, đa dạng, thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau của hoạt động quản lý hành chính nhà nước đang diễn ra hàng ngày, hàng giờ, như lĩnh vực đất đai, quản lý thị trường, lĩnh vực thuế, hải quan, cấp phép đầu tư, thành lập doanh nghiệp... do đó, việc thu thập chứng cứ, tài liệu và nghiên cứu quy trình ban hành, thực hiện để nắm bắt, vận dụng cho chính xác nhằm đánh giá về tính hợp pháp về QĐHC, HVHC là một công việc khó khăn đối với đội ngũ thẩm phán hiện nay ở nước ta, đồng thời khó khăn đối với người dân khi thực hiện việc khởi kiện và tranh tụng.

Thứ ba, ở nước ta các thiết chế hỗ trợ tư pháp vẫn chưa thực sự phát triển và hoạt động rộng rãi, do đó, việc tham gia hỗ trợ các cơ chế này vào công tác xét xử sơ thẩm còn yếu và thiếu hiệu quả chưa phát huy vai trò hỗ trợ tích cực cho công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh đó, công tác phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan trong hoạt động tố tụng còn nhiều hạn chế do chưa có quy định cụ thể về nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn có liên quan trong công tác phối hợp, hỗ trợ tòa án khi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Kết luận chương 3

1. Về cơ bản những quy định pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã kế thừa và phát huy quy định tương ứng trong Luật TTHC năm 2010, tạo ra cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Tuy vậy, sự điều chỉnh của pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vẫn còn nhiều hạn chế, thiếu sót trên các mặt: đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, tổ chức và hoạt động của tòa án có thẩm quyền... Những hạn chế, bất cập này đã và đang ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và giải quyết vụ án hành chính nói chung ở Việt Nam. Luận án đánh giá một cách tương đối khách quan, toàn diện và chi tiết các hạn chế nói trên, kịp thời có những định hướng, giải pháp khắc phục nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng hiệu quả áp dụng trên thực tế.

2. Thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính những năm vừa qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, số lượng thụ lý vụ án hành chính và tỉ lệ giải quyết trên cả nước tăng lên đáng kể, chất lượng công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có nhiều chuyển biến tích cực đã góp phần bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức, ổn định trật tự quản lý hành chính nhà nước, công bằng xã hội. Tuy nhiên thực tiễn công tác xét xử vẫn gặp nhiều khó khăn, trở ngại trong việc thực thi pháp luật xét xử sơ thẩm vụ án hành chính dẫn đến hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong đợi, số lượng các bản án, quyết định sơ thẩm bị hủy, sửa vẫn còn cao chưa đáp ứng được nhu cầu khiếu kiện hành chính của cá nhân, tổ chức và kiểm soát có hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

3. Những hạn chế, vướng mắc nêu trên có nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan khác nhau về phương diện cơ sở pháp lý, mô hình tổ chức cũng như đội ngũ nhân sự tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, ý thức pháp luật của các chủ thể tham gia TTHC, sự đa dạng và phức tạp của tranh chấp hành chính trong bối cảnh hiện nay v.v. Những nguyên nhân này cũng đã được luận án chỉ ra và luận giải một cách thấu đáo để từ đó có cơ sở đề ra các giải pháp đúng đắn, phù hợp, khả thi nhằm khắc phục những hạn chế, khó khăn, thiếu sót và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam trong thời gian sắp tới.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

4.1. Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một vấn đề có tính cấp thiết về mặt lý luận và thực tiễn trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hoạt động áp dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp hành chính giữa cá nhân, tổ chức với các cơ quan công quyền phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhằm đạt được các mục đích nhất định do Nhà nước đặt ra khi xây dựng và áp dụng chế định xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do đó, hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có thể được xem xét dưới hai góc độ: đó là mục đích của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mà Nhà nước hướng tới và kết quả của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đạt được trên thực tế so với mục đích đã đặt ra. Như vậy, có thể hiểu: *hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là kết quả đạt được sau xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, theo đó bảo vệ được quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, quyền hành pháp được kiểm soát hợp lý, trật tự xã hội được ổn định*. Việc hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm có ý nghĩa quan trọng và xuất phát từ những yêu cầu cấp thiết sau:

Thứ nhất, khắc phục những hạn chế, bất hợp lý và bảo đảm tính khả thi của pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hiện nay ở Việt Nam

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc các chủ thể tiến hành tố tụng tổ chức thực thi pháp luật, áp dụng các quy định pháp luật nhằm giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. Do vậy, quy định pháp luật có liên quan đến hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mà cụ thể là pháp luật TTHC và pháp luật về quản lý hành chính nhà nước có tác động trực tiếp đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Đến nay pháp luật tố tụng hành chính đã có những phát triển đáng ghi nhận, đặc biệt kể từ khi Luật TTHC năm 2015 được ban hành có nhiều điểm tiến bộ, tạo thuận lợi cho người dân tuy nhiên sau thời gian thực hiện nhận thấy quy định pháp luật và thực tiễn thi hành Luật TTHC năm 2015 về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bộc lộ những hạn chế, vướng mắc, nhiều điểm chưa hợp lý, mâu thuẫn, không thống nhất với các văn bản pháp luật chuyên ngành gây khó khăn cho quá trình vận dụng trên thực tế. Có những vấn đề cần được điều chỉnh trong thực tế nhưng lại chưa được pháp luật

TTHC quy định dẫn đến thiếu cơ sở pháp lý để các Tòa án giải quyết vụ án hành chính. Những hạn chế này ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện quyền khởi kiện của cá nhân, tổ chức và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thực trạng áp dụng pháp luật giải quyết vụ án hành chính còn nhiều bất cập, sai sót, chất lượng xét xử sơ thẩm chưa đảm bảo, số lượng bản án, quyết định sơ thẩm bị hủy do nguyên nhân chủ quan còn cao gây mất niềm tin với người dân trước cơ quan công quyền. Người khởi kiện vụ án hành chính nói riêng và người dân nói chung vẫn chưa thực sự hài lòng, tin tưởng vào việc xét xử của Tòa án, chưa yên tâm lựa chọn con đường tư pháp để giải quyết các tranh chấp hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Điều đó đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc kịp thời nghiên cứu đề xuất các giải pháp, kiến nghị có tính khả thi, phù hợp nhằm khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Qua đó hướng tới mục tiêu xây dựng một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính hữu hiệu, độc lập, khách quan đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội, đáp ứng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và tạo điều kiện thuận lợi cho việc hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng hiện nay ở nước ta.

Thứ hai, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong quản lý hành chính nhà nước, hướng tới bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Việc xây dựng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm chú trọng đến mục tiêu bảo vệ kịp thời và hữu hiệu nhất các quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý. Trong hoạt động thực thi quyền hành pháp, cá nhân, tổ chức là đối tượng bị quản lý, phục tùng mệnh lệnh quản lý có khả năng bị xâm hại bởi việc thực thi quyền hành pháp. Do đó, Nhà nước đã xác lập các phương thức khác nhau nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý, trong đó xét xử hành chính là một trong những phương thức hữu hiệu, thông qua việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, phát hiện những vi phạm pháp luật, hủy bỏ QĐHC sai trái, buộc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấm dứt HVHC trái pháp luật, bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Nếu xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tiến hành nhanh chóng, hiệu quả, đúng đắn sẽ bảo vệ kịp thời, đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Không những thế, việc hoàn thiện pháp luật tổ tụng hành chính về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

còn hướng đến nhu cầu bảo hộ tích cực các quyền con người, quyền công dân, hướng tới bảo đảm dân chủ và công bằng xã hội. Điều 8 Tuyên ngôn toàn quyền thế giới về quyền con người quy định: *“Mọi người đều có quyền được các tòa án quốc gia có thẩm quyền bảo vệ bằng các biện pháp hữu hiệu chống lại những hành vi vi phạm quyền cơ bản của họ đã được Hiến pháp hay pháp luật quy định”*. Việt Nam là một trong những quốc gia thành viên của các công ước quốc tế về quyền con người đồng thời là nhà nước của dân, do dân và vì nhân dân, nên bảo đảm quyền con người trở thành nhiệm vụ chính trị và là nhiệm vụ pháp lý quan trọng của nhà nước được thể hiện rõ trong các định hướng của Đảng về cải cách hệ thống cơ quan tư pháp, như: Nghị quyết 08-NQ/TW, ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị *“Về nhiệm vụ trọng tâm trong công tác tư pháp trong thời gian tới”*, Nghị quyết 59 NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ chính trị *“Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”* đều hướng tới nội dung xây dựng và thi hành pháp luật với việc bảo đảm quyền con người. Nội dung này cũng được quy định rõ trong Hiến pháp năm 2013. Do đó, pháp luật tổ tụng hành chính nói chung và việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng cũng không nằm ngoài bối cảnh đó.

Thứ ba, yêu cầu kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước, xây dựng một nền hành chính thực sự trong sạch lấy lợi ích của nhân dân làm mục tiêu hành động.

Trong quá trình tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, việc thực thi quyền hành pháp là hoạt động quan trọng, được tiến hành thường xuyên, phổ biến trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Để thực hiện chức năng hành pháp, các chủ thể có thẩm quyền ban hành các QĐHC, HVHC có tính mệnh lệnh, đơn phương và bắt buộc phải thực hiện, tác động trực tiếp đến các cá nhân, tổ chức cụ thể trong xã hội, do đó dễ tiềm ẩn nguy cơ xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý. Vì vậy, nhằm hạn chế các biểu hiện sai trái, bất hợp lý và trái pháp luật của việc thực thi quyền hành pháp và khắc phục hậu quả của hoạt động đó việc nâng cao hiệu quả cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp do Tòa án thực hiện có ý nghĩa quan trọng.

Thông qua hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tòa án đưa ra các phán quyết cụ thể đánh giá về tính hợp pháp của các hình thức thực thi quyền hành pháp (các QĐHC, HVHC) góp phần hữu hiệu trong việc hạn chế sự lạm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền, ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật từ phía cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nêu cao tinh thần trách nhiệm cơ quan công

quyền do đó các QĐHC và HVHC được ban hành đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý hơn, góp phần nâng cao hiệu quả, ổn định trật tự của nền hành chính quốc gia. Hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước do nhiều yếu tố khác nhau chi phối, tuy nhiên một phần không nhỏ do sự tác động bởi cơ chế kiểm soát, trong đó xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một kênh kiểm soát hữu hiệu đến việc hoạt động thực thi quyền hành pháp.

Thứ tư, đáp ứng các yêu cầu của cải cách tư pháp và đòi hỏi của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền

Trước hết hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử vụ án hành chính xuất phát từ yêu cầu của hoạt động cải cách tư pháp và đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Cụ thể, Nghị quyết số 49-NQ/TW về tinh thần cải cách tư pháp, nêu rõ việc nâng cao hiệu quả hoạt động tố tụng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân: *"Nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp, chất lượng tranh tụng tại tất cả các phiên tòa xét xử, coi đây là hoạt động đột phá của các cơ quan tư pháp...Đổi mới việc tổ chức phiên tòa xét xử, xác định rõ hơn vị trí, vai trò, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng theo hướng đảm bảo tính công bằng, dân chủ, nghiêm minh"* [2, tr.5]

Bên cạnh đó, xuất phát từ những yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền trong việc tôn trọng và bảo vệ triệt để các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, quyền và tự do, dân chủ của công dân; đảm bảo có sự chấp hành và tuân thủ thường xuyên pháp luật của tất cả các công dân, những người có chức vụ, các cơ quan và tổ chức; bảo đảm trách nhiệm tương hỗ của công dân và nhà nước trong phạm vi của pháp luật hiện hành. Về nhận thức lý luận sẽ không thể có một Nhà nước pháp quyền thực sự của dân, do dân, vì dân nếu như quyền lợi chính đáng của người dân vẫn bị xâm phạm bởi các QĐHC, HVHC trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, nếu như nhiều người dân vẫn phải chịu oan sai, không công bằng trong lĩnh vực tư pháp. Do đó, toàn ngành Tòa án cũng như từng cán bộ, công chức phải nhận thức sâu sắc về trách nhiệm của mình trong việc thực hiện tốt hoạt động xét xử hành chính nhằm tạo ra cơ chế *"kiểm soát"* hữu hiệu hoạt động hành pháp, đảm bảo quyền, lợi ích của nhân dân, kỉ cương nền hành chính. Yêu cầu cấp thiết này cũng được thể chế hóa tại Điều 2 Hiến pháp 2013: *"Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân"* [61].

Thứ năm, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế

Việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và xét xử hành chính nói chung còn xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Trong bối cảnh kinh tế xã hội ngày càng phát triển, sự mở rộng của kinh tế thị trường cùng với quá trình đô thị hóa, hiện đại hóa khiến cho các tranh chấp hành chính ngày càng gia tăng, mang tính phức tạp trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội đặt ra yêu cầu cấp thiết cho việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả xét xử hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng nhằm đáp ứng yêu cầu của tình hình mới.

Ngoài ra, trong xu thế mở cửa hội nhập quốc tế, Việt Nam đã trở thành thành viên của nhiều tổ chức quốc tế, trong đó có tổ chức thương mại thế giới WTO và tham gia kí kết nhiều Điều ước và công ước quốc tế. Theo đó, vấn đề hoàn thiện các quy định pháp luật tố tụng để giải quyết các vụ án hành chính phải trên tinh thần các cam kết quốc tế nêu trên. Theo cam kết trong văn kiện gia nhập WTO của Việt Nam (đoạn 135 trang 66), ghi rõ: “Đại diện của Việt Nam xác nhận thêm rằng sẽ sửa đổi các luật và các quy định trong nước sao cho phù hợp với các yêu cầu của Hiệp định WTO về thủ tục và rà soát pháp lí đối với các QĐHC, trong đó bao gồm cả khoản X:3 (b) của Hiệp định GATT 1994, Đại diện của Việt Nam cho biết thêm rằng các tòa án chịu trách nhiệm rà soát phải có quan điểm công bằng và độc lập với cơ quan có thẩm quyền ra QĐHC và không có quyền lợi thực chất nào liên quan đến kết quả của vụ việc”. Hiệp định thương mại Việt Mỹ có trên 150 nội dung cam kết cụ thể liên quan đến các thủ tục và các QĐHC cũng như liên quan đến các hoạt động của các cơ quan tài phán hành chính và Tòa án nhằm xem xét lại và sửa chữa các QĐHC [3]. Do đó, cũng cần nhanh chóng nghiên cứu đề ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính phù hợp với các cam kết quốc tế Việt Nam kí kết và tham gia, đáp ứng xu thế hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng ở Việt Nam hiện nay.

4.2. Quan điểm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng như đánh giá quy định pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam những năm gần đây, có sự tham khảo pháp luật một số nước; đồng thời qua việc nhìn nhận tính cấp thiết của việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhận thấy tầm quan trọng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và sự cần thiết đưa ra những quan điểm đúng đắn làm “kim chỉ nam” định hướng cho việc nghiên cứu đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Theo đó, việc đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp

luật và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam cần dựa trên các quan điểm chủ đạo sau đây:

Thứ nhất, việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phải được tiến hành trên cơ sở thể chế hoá các chủ trương, đường lối, quan điểm về cải cách tư pháp đã được xác định trong các nghị quyết, văn kiện của Đảng, đặc biệt là Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị “Về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”, Nghị quyết 17 –NQ/TW và Kết luận số 79 –KL/TW ngày 28/07/2010 của Bộ chính trị về Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án, Viện Kiểm sát, cơ quan điều tra.

Thứ hai, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phải bảo đảm tính đồng bộ và thống nhất và khả thi của hệ thống pháp luật. Trước hết cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp năm 2013 “*về tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp; 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; bảo đảm tranh tụng trong xét xử để TAND thực sự là chỗ dựa của nhân dân về công lý, góp phần tích cực vào việc bảo vệ và khôi phục những quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị xâm phạm*” và triển khai thi hành các quy định mới của Luật tổ chức TAND năm 2014; đồng thời bảo đảm tính đồng bộ giữa các ngành luật tố tụng và các văn bản pháp luật chuyên ngành (Luật khiếu nại năm 2011, Luật Đất đai năm 2013, Luật cạnh tranh năm 2004; Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012, v.v.). Bên cạnh đó, nhằm đảm bảo tính khả thi và thực hiện có hiệu quả các quy định pháp luật cần chú trọng song song với việc hoàn thiện pháp luật, đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế phù hợp với bối cảnh hiện nay ở nước ta và xu thế hội nhập.

Thứ ba, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần phải hướng tới kết quả bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức trong thực tế; bảo đảm sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước Tòa án; xây dựng trình tự và thủ tục TTHC có tính khả thi, dân chủ, công khai, công bằng tạo thuận lợi cho người tham gia tố tụng. Từ đó, hướng tới bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đảm bảo dân chủ và công bằng xã hội.

Thứ tư, Đảm bảo hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được xác lập theo hướng khẳng định vai trò của tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp trong đó có xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, trên nguyên tắc “*dùng quyền tư pháp để kiểm soát hoạt động hành pháp*”. Tuy nhiên, cũng phải tuân thủ nguyên tắc thống

nhất quyền lực nhà nước được quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013 “*quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” để đảm bảo việc xét xử vụ án hành chính là một cơ chế kiểm soát ngoài hữu hiệu đối với nền hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý nói riêng và các thành viên trong xã hội nói chung nhưng không được can thiệp và lấn sâu vào quyền hành pháp. Theo đó, thẩm quyền của Tòa án không thể được xác lập đối với việc đánh giá tính hợp lý của quản lý hành chính nhà nước, vì đây là chức năng riêng và công việc nội bộ của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Thứ năm, để nâng cao hiệu quả của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cần phải đảm bảo tính độc lập, khách quan trong việc thực thi thẩm quyền của Tòa án và chủ thể tiến hành tố tụng hành chính. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị “Về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020” cũng nhấn mạnh “*hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của TAND, bảo đảm tòa án xét xử độc lập, đúng pháp luật...*”. Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng, hoạt động xét xử nói chung là hoạt động trung tâm của quyền tư pháp. Để đảm bảo chức năng của quyền tư pháp là phán xét các hành vi vi phạm pháp luật, 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, một yêu cầu đặt ra là phải tăng cường tính độc lập của tòa án trong xét xử tạo tiền đề cần thiết cho việc đảm bảo khách quan, công bằng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính và đảm bảo tính bình đẳng giữa các cho cá nhân, tổ chức tham gia xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ sáu, việc đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm hành chính phải trên cơ sở những căn cứ lí luận và thực tiễn đầy đủ, đặc biệt là phải dựa trên sự tổng kết, đánh giá quy định pháp luật TTHC hiện hành và thực tiễn áp dụng nhằm phát huy triệt để những ưu điểm, kế thừa những quy định tiến bộ, phù hợp; khắc phục tối đa những hạn chế, vướng mắc, bất cập của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên thực tế. Đồng thời, trên cơ sở tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới nhằm kiến nghị các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động này tạo thuận lợi, công bằng cho người dân, đáp ứng yêu cầu thực tiễn đời sống xã hội trong nước và quá trình hội nhập quốc tế.

4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Từ những phân tích, nhận định, đánh giá ở chương 3 của luận án cho thấy, hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay chưa thực sự hiệu quả xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan. Trong đó, chủ yếu là

do hạn chế, chưa thống nhất của quy định pháp luật hiện hành và những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn tổ chức thực hiện. Vì vậy, để có thể khắc phục triệt để các hạn chế, vướng mắc và nâng cao hiệu quả công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay thì các giải pháp đề ra phải đồng bộ ở cả hai phương diện: cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật.

4.3.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

4.3.1.1. Quy định rõ ràng, hợp lý và tiếp tục mở rộng đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Trên cơ sở những phân tích, nhận định ở các mục 2.2.2 và 3.1.1 của luận án, pháp luật TTHC hiện hành cần tiếp tục hoàn thiện về cả phương pháp, cách thức quy định và nội dung các quy định về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như sau:

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần quy định rõ ràng, minh bạch và cụ thể hơn về đối tượng khởi kiện quy định tại khoản 1,2,3,4,5,6 Điều 3. Tuy các khái niệm này đã được quy định trong luật nhưng vẫn chưa rõ ràng, minh bạch, thực tế nhiều Tòa án địa phương vẫn có trường hợp áp dụng sai.

Tham khảo kinh nghiệm các nước tiên tiến như Pháp và Nhật Bản... Theo đó, ở Pháp, “tòa án không giới hạn xem xét các vấn đề hành chính được liệt kê cũng như không công nhận điều khoản dự phòng (trong trường hợp pháp luật có quy định khác). 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 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” [53]. Tòa án Nhật bản cũng không bị giới hạn bởi các vụ việc hành chính mang tính liệt kê. Họ sử dụng phương pháp định tính quy định các QĐHC được khởi kiện ra tòa án phải thỏa mãn các dấu hiệu cụ thể như: tính quyền lực công, hiệu lực pháp lý, có sự tác động trực tiếp và chính xác với người khởi kiện, mối quan hệ không phụ thuộc giữa chủ thể và đối tượng quản lý [121].

Pháp luật Việt Nam nên sử dụng phương pháp định tính để xác định rõ tính chất, đặc điểm của đối tượng khởi kiện thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm hành chính kết hợp với phương pháp loại trừ thay cho phương pháp liệt kê và loại trừ như hiện nay để đảm bảo sự thống nhất trong điều luật, thuận lợi trong việc nhận diện đối tượng khởi kiện và thụ lý vụ án của Tòa án. Cụ thể, cần xác định các tiêu chí, dấu hiệu

đặc thù của QĐHC, HVHC có thể là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính: (1) Tính quyền lực công (giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động hành pháp); (2) Chứa đựng mệnh lệnh cá biệt; (3) Sự tác động trực tiếp của QĐHC, HVHC đối với cá nhân, tổ chức cụ thể; (4) Không thuộc phạm vi loại trừ. Với tinh thần đó, QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện không bị giới hạn bởi chủ thể là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

Mặt khác, chúng tôi cho rằng cần thống nhất thuật ngữ quyết định hành chính tại Luật ban hành quyết định hành chính. Luật tổ tụng hành chính chỉ nên quy định Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện một cách minh bạch để hiểu về cá nhân, tổ chức có thể dễ dàng nhận diện và thực hiện thuận lợi quyền khởi kiện.

Theo đó, khoản 1 và khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 nên gộp lại và định nghĩa như sau: **Quyết định hành chính bị kiện** là văn bản áp dụng pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Khoản 3 và khoản 4 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng nên gộp lại và định nghĩa như sau: **Hành vi hành chính bị kiện** là xử sự được thể hiện bằng hành động hay không hành động của cán bộ, công chức, viên chức trong quản lý hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Thứ hai, Điều 30 Luật Tố tụng hành chính cần sửa đổi theo hướng phù hợp với Điều 3 và thống nhất và hợp lý về phạm vi các QĐHC, HVHC là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và phạm vi các QĐHC, HVHC không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Điều 30 Luật TTHC năm 2015 quy định về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng kết hợp phương pháp loại trừ và phương pháp liệt kê là chưa thực sự hợp lý, tạo ra sự mâu thuẫn giữa các điều khoản cũng như tăng tính phức tạp không cần thiết của điều luật như đã phân tích ở mục 3.1.1 của luận án, chưa bao hàm tất cả các QĐHC, HVHC theo đúng qui định của Điều 3 nếu bị khởi kiện phải được Tòa án có thẩm quyền thụ lý giải quyết. Vì vậy, cần quy định thống nhất, cô đọng và dễ hiểu hơn điều luật này nhằm giúp cơ quan tố tụng cũng như đương sự thuận lợi trong việc nhận diện QĐHC bị kiện. Theo đó, thay bằng việc quy định danh sách cử tri, danh sách trưng cầu dân ý bằng HVHC trong việc lập danh sách cử tri, danh sách trưng cầu dân ý là đối tượng khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mà không hề làm thay đổi bản chất, nội dung của tranh chấp hành chính được giải quyết đồng thời đảm bảo thống nhất điều kiện về quyết định hành chính (bởi các trường hợp trên không phải là QĐHC, không thống nhất quy định tại khoản 2

Điều 3 Luật TTHC về quyết định hành chính bị kiện). Mặt khác cũng không nhất thiết phải phân biệt quyết định kỉ luật buộc thôi việc công chức với QĐHC vì công chức trong trường hợp này khởi kiện với tư cách cá nhân công dân chứ không phải là công chức trong hoạt động công vụ với nhà nước và đây cũng là một loại QĐHC cá biệt. Về quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh quy định tại khoản 2 Điều 115 của Luật TTHC năm 2015 và khoản 1 Điều 115 của Luật cạnh tranh năm 2004 là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, song Điều 116 của Luật cạnh tranh lại gián tiếp quy định quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh mới là đối tượng khởi kiện, do đó có thể quy định *quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh* của thủ trưởng cơ quan quản lí cạnh tranh là đối tượng khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cũng không hề làm thay đổi bản chất của tranh chấp hành chính được giải quyết.

Thứ ba, Luật TTHC nên mở rộng thẩm quyền trong việc quy định đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính phù hợp với tinh thần chỉ đạo của Đảng ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị: *“Mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các khiếu kiện hành chính”*, cụ thể:

Pháp luật TTHC quy định thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính theo hướng không loại trừ tất cả các quyết định hành chính nội bộ, đảm bảo vai trò của Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, kiểm soát hoạt động quản lí hành chính nhà nước bằng thủ tục tố tụng hành chính. Theo đó, quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đối với các QĐHC mang tính chất nội bộ về công tác nhân sự của cơ quan mà có tác động nghiêm trọng đến quyền và lợi ích của công chức như quyết định cho thôi việc công chức hoặc cho nghỉ hưu sớm, quyết định cách chức, quyết định điều động, biệt phái đồng với công chức.v.v. Bởi lẽ, đây cũng là những quyết định ảnh hưởng đến quyền có việc làm của công dân được quy định trong Hiến pháp, mặt khác sẽ giúp kiểm soát công khai tình trạng tiêu cực trong tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức và chạy chức, chạy quyền trong xã hội.

Bên cạnh đó, điểm b Điều 30 nên sửa đổi quy định về quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng theo luật TTHC năm 2015 là đối tượng khởi kiện nhằm đảm bảo nguyên tắc công bằng, quyền con người, quyền công dân, bởi như đã phân tích trên mọi quyết định xử lí vi phạm hành chính đều là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, thì không thể vì bất cứ lí do gì loại trừ quyền khởi kiện của công dân đối với các quyết định trên để bảo đảm quyền và lợi ích cho họ.

Ngoài ra, mở rộng, bổ sung quy định trong đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính về văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trong vụ án hành chính đảm bảo tính thống nhất, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho Hội đồng xét xử trong việc xem xét và xử lý các quyết định và hành vi có liên quan này. Trong tương lai, khi cơ chế xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã hoàn thiện, trình độ thẩm phán nâng cao, cần nghiên cứu quy định về việc khởi kiện và thẩm quyền xem xét của tòa án đối với tính hợp pháp các quyết định hành chính quy phạm từ Chính phủ trở xuống có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Vấn đề này, có thể học hỏi kinh nghiệm một số nước trên thế giới, như trường hợp ở Pháp, các tòa án có thể phán quyết từ những quyết định nhỏ nhất của chính quyền địa phương đến các nghị định được ban hành bởi Tổng thống...[53]

4.3.1.2. Hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

a. Hoàn thiện quy định pháp luật về phân định về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án theo cấp lãnh thổ

Một là, về việc phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính quy định tại Điều 31, 32 của Luật Tố tụng hành chính cần điều chỉnh lại theo hướng đảm bảo phù hợp với khái niệm quyết định hành chính, hành vi hành chính được giải thích tại Điều 3; đảm bảo tất cả các quyết định hành chính, hành vi hành chính theo đúng qui định của Điều 3, nếu bị khởi kiện phải được Tòa án có thẩm quyền thụ lý giải quyết. Theo đó, Điều 31 điều chỉnh về thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND huyện đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức theo hướng đưa quyết định kỷ luật Buộc thôi việc công chức của Chủ tịch huyện lên thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND Tỉnh để đảm bảo tính nhất quán trong việc quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm của tòa án nhân dân huyện. Khoản 2 Điều 32 bổ sung thêm QĐHC của tổ chức. Khoản 3 Điều 32 bổ sung thêm QĐHC của tổ chức, cá nhân được trao quyền quản lý hành chính nhà nước đảm bảo thống nhất với Điều 3 Luật TTHC đồng thời đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý cho việc thụ lý và xét xử các đối tượng xét xử sơ thẩm của Tòa án cấp sơ thẩm.

Mặt khác, nên giữ quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND huyện đối với các vụ án hành chính về QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện nhằm phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ cải cách tư pháp về việc mở rộng thẩm quyền xét xử cho TAND cấp huyện. Bên cạnh đó, thực hiện giải pháp bồi dưỡng, tập huấn nâng cao chuyên môn, nghiệp vụ, trách nhiệm, bản lĩnh của đội

ngũ thẩm phán TAND cấp huyện đáp ứng yêu cầu trong việc giải quyết sơ thẩm các loại vụ án hành chính này.

Hai là, xây dựng nguyên tắc rõ ràng cho việc phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng:

“TAND cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức cấp huyện trở xuống hoặc là người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức này.

TAND cấp tỉnh có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND cấp huyện. Những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở địa phương hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án nơi ban hành quyết định hay thực hiện HVHC.

Những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở trung ương hay ở nước ngoài hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án nơi người khởi kiện là cá nhân cư trú, làm việc hoặc nơi người khởi kiện là cơ quan, tổ chức có trụ sở; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc toà án nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện; trường hợp nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện ở ngoài lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc TAND thành phố Hà Nội hoặc TAND thành phố Hồ Chí Minh” [29,tr154]

Những nguyên tắc này sẽ giúp cho việc phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm rõ ràng, khắc phục hạn chế pháp luật hiện hành và phù hợp với quan điểm mở rộng thẩm quyền xét xử của TAND cấp huyện, chuẩn bị điều kiện thành lập tòa án khu vực ở cấp này theo Nghị quyết 49 - NQ/TW và Kết luận 79-KL/TW.

b. Hoàn thiện quy định về quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Quy định hợp lý quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ là cơ sở để giải quyết nhanh chóng, dứt điểm vụ án hành chính ở cấp xét xử đầu tiên mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết vụ án hành chính ở các cấp xét xử tiếp theo. Do đó, hoàn thiện cơ sở pháp lí cho việc thực hiện quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính của Tòa án.

Thứ nhất, vận dụng hợp lí kinh nghiệm các nước, Việt Nam nên quy định rõ ràng, minh bạch quyền hạn cho Hội đồng xét xử sơ thẩm đối với việc xem xét tính

hợp pháp của các QĐHC quy phạm và văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến một vụ kiện hành chính cụ thể, được phát hiện trong quá trình giải quyết vụ việc. Ví dụ, khi có một QĐHC bị khiếu kiện thì Tòa án phải xem xét quyết định đó được ban hành trên cơ sở văn bản quy phạm pháp luật nào và có văn bản hành chính, HVHC nào liên quan. Nếu văn bản hành chính, HVHC có liên quan trái pháp luật thì Hội đồng xét xử tuyên hủy QĐHC cá biệt bị kiện, đồng thời ra phán quyết với văn bản hành chính, HVHC nêu trên, yêu cầu cơ quan đã ban hành các quyết định và hành vi đó hoặc cơ quan cấp trên sửa đổi hoặc bãi bỏ, hủy bỏ các văn bản này trong thời hạn cụ thể, chứ không quy định việc “tạm ngừng phiên tòa”, “tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án” làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự. Những nội dung này cần phải được thể hiện rõ trong bản án hành chính và có tính bắt buộc phải thi hành. Các quy định này không chỉ bảo đảm việc giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật vụ án hành chính mà còn đề cao vai trò của Hội đồng xét xử sơ thẩm trong TTHC và góp phần bảo vệ kịp thời, triệt để các quyền con người, quyền công dân, lợi ích trực tiếp của người khởi kiện vụ án hành chính.

Ngoài ra, để đảm bảo trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc phát hiện và ra phán quyết về tính hợp pháp của đối tượng gián tiếp này cần quy định cho đương sự đồng thời với việc khởi kiện, có quyền yêu cầu tòa án xem xét về tính hợp pháp của văn quy phạm pháp luật và văn bản hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện.

Thứ hai, quy định rõ ràng, hợp lý và cụ thể về nội dung các phán quyết của Tòa án thể hiện trong bản án, quyết định sơ thẩm về vụ án hành chính. Bản án sơ thẩm một mặt thể hiện rõ phán quyết tòa án trong việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC quy định tại Điều 193 Luật TTHC năm 2015 và các vấn đề có liên quan đến vấn đề bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, chỉ rõ quyền và nghĩa vụ các bên tham gia quan hệ tố tụng. Mặt khác, thể hiện rõ phán quyết đối với văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến quá trình giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái pháp luật (nếu có); giải thích rõ về việc áp dụng pháp luật để giải quyết vụ án. Những quy định trên sẽ tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ đảm bảo việc thi hành các phán quyết của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính triệt để và hiệu quả, thuận lợi hơn.

Thứ ba, ban hành quy định khung thống nhất về các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC làm chuẩn mực về cơ sở pháp lý cho việc ra phán quyết của Hội đồng xét xử đồng thời giúp cho việc đánh giá và đưa ra cách xử lý phù hợp và

thống nhất trên phạm vi cả nước và giữa các tòa án với nhau. Hơn nữa, khi có quy định hoàn chỉnh về các căn cứ quy định về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC người khởi kiện cũng có thể dựa vào đó để làm cơ sở cho việc quyết định thực hiện việc khởi kiện và tranh tụng nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Luật ban hành quyết định hành chính đang được xây dựng sẽ là một đạo luật phù hợp tạo cơ sở pháp lý thống nhất về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính.

Theo đó, việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC phải được tiến hành trên các phương diện: tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC bị khởi kiện; tính hợp pháp về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC bị kiện; Thời hiệu, thời hạn ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC; mối liên hệ giữa QĐHC, HVHC với quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những đương sự khác; Tính hợp pháp và có căn cứ của văn bản hành chính, HVHC có liên quan (nếu có). Vấn đề này có thể tham khảo kinh nghiệm pháp luật một số nước đã quy định rất rõ về căn cứ để ra phán quyết, ví dụ Luật của Pháp quy định rõ hai căn cứ để xem xét về hình thức như: (1) không đúng thẩm quyền (incompetence); (2) vi phạm các quy định về thủ tục (vice de forme); hai căn cứ để xem xét về nội dung như: (1) vi phạm nội dung luật (violation de la loi); (2) sự lạm dụng quyền lực (detournement de pouvoir) [53]

Thứ tư, triển khai việc ban hành, công bố và hướng dẫn việc tham khảo, áp dụng các án lệ trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Việc công bố những tập sách đầu tiên về “Quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao” là tín hiệu khả quan cho việc áp dụng những yếu tố phù hợp của học thuyết án lệ. Bên cạnh đó, TAND tối cao cũng đã ban hành và công bố án lệ hành chính đầu tiên ở Việt Nam (Án lệ số 10/2016/AL về QĐHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính). Mặc dù đây không phải là án lệ hành chính sơ thẩm, nhưng cũng đã xác lập nhiều căn cứ quan trọng để Hội đồng xét xử sơ thẩm nghiên cứu, áp dụng trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính.

Như vậy, xuất phát từ tầm quan trọng và đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì việc nghiên cứu, lựa chọn và công bố án lệ hành chính sơ thẩm là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay. Để có thể ban hành và áp dụng được án lệ, Hội đồng thẩm phán tòa án tối cao, các thẩm phán TAND tối cao và toàn ngành tòa án nói chung phải phát huy trí lực, vật lực trong công tác tuyển chọn án điển hình, bình luận án và biên soạn, ban hành tập án lệ hành chính đồng thời hướng dẫn áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước. Khi án lệ hành chính được ban hành và công bố, một mặt sẽ giúp

cho người khởi kiện hình dung được kết quả của những tranh chấp tương tự để quyết định việc khởi kiện hay không tiết kiệm thời gian, công sức cho họ và ổn định nền hành chính, mặt khác sẽ giúp cho việc giải quyết sơ thẩm những vụ án hành chính tương tự một cách nhanh chóng, chính xác và hiệu quả, đảm bảo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật.

Thứ năm, theo quy định, TAND ở nước ta chỉ tuyên về tính hợp pháp của QĐHC nhằm đảm bảo quyền tư pháp không lấn sâu vào quyền hành pháp, vì vậy pháp luật TTHC phải quy định rõ về các chế tài và cơ chế cụ thể, nghiêm minh để buộc cơ quan hành chính nhà nước và các đối tượng có liên quan nghiêm chỉnh chấp hành phán quyết của Tòa án. Trong thi hành án hành chính, trách nhiệm của người bị kiện rất quan trọng, trường hợp Tòa án tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC, HVHC, buộc bồi thường thiệt hại thì chính người bị kiện là chủ thể phải thực thi bản án sơ thẩm hành chính đó. Do đó, đồng thời với việc quy định các chế tài cụ thể đối với người bị kiện, pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong việc thi hành án hành chính và cơ chế bảo đảm thi hành án. Ngoài ra, cũng quy định rõ trách nhiệm của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói chung và của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp của người bị kiện nói riêng trong thi hành án hành chính, theo đó, cần quy định trong trường hợp cần thiết thủ trưởng cơ quan nhà nước cấp trên trực tiếp có trách nhiệm ban hành quyết định buộc cấp dưới phải thi hành án hành chính và có trách nhiệm giám sát, xử lý đối với cơ quan, cá nhân thuộc quyền cố tình không thi hành bản án.

Vấn đề này có thể vận dụng kinh nghiệm của Trung Quốc, Nhật Bản đặt ra các biện pháp cưỡng chế cần thiết: Áp dụng một khoản tiền phạt nhất định mỗi ngày đối với các chủ thể không thi hành bản án đúng thời hạn quy định, ví dụ theo Điều 65 Luật Kiện Tụng Trung Quốc cho phép tòa án áp dụng các biện pháp cứng rắn buộc cơ quan thi hành án phải thi hành như: (1) Gửi đơn yêu cầu tới Ngân hàng đề nghị chuyển từ tài khoản của cơ quan hành chính nhà nước số tiền phạt cần thu về hoặc số tiền thiệt hại phải trả; (2) Áp đặt một khoản tiền phạt từ 50 đến 100 nhân dân tệ mỗi ngày để các chủ thể có liên quan không trốn tránh thi hành bản án; Yêu cầu cơ quan cấp trên chịu trách nhiệm trong việc kiểm tra công tác thi hành án của cơ quan cấp dưới và xử lý đối với cơ quan, cá nhân cố tình không thi hành bản án; đề nghị truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người đứng đầu cơ quan hoặc cán bộ vi phạm công tác thi hành án để lại hậu quả nghiêm trọng. Luật của Pháp năm 1995 trao cho thẩm phán quyền được đặt ra các biện pháp nghiêm ngặt để bắt buộc cơ quan hành chính nhà nước bị kiện phải có nghĩa vụ chấp hành các phán quyết của tòa, như phạt

tiền hoặc yêu cầu xử lý hình sự, áp dụng các biện pháp phòng ngừa thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Bên cạnh đó, Luật TTHC cần được sửa đổi theo hướng gắn trách nhiệm của tòa với việc thi hành án hành chính bởi nếu bản án chỉ được tuyên mà không thi hành được thì quá trình xét xử sơ thẩm vụ án trở nên vô nghĩa và vai trò của tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bị phủ nhận. Vì vậy Tòa án bên cạnh đưa ra phán quyết cụ thể theo Điều 193 cũng cần đưa ra cách thức, thời hạn và viện dẫn chế tài cụ thể theo quy định của pháp luật đối với việc thi hành án ngay trong bản án có hiệu lực của Tòa án và giám sát việc thi hành án trong thời hạn cụ thể để bảo đảm việc chấp hành các phán quyết đã có hiệu lực pháp luật của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, có như vậy mới bảo vệ và khôi phục được quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và đảm bảo tính nghiêm minh của nền hành chính Quốc gia cũng như hệ thống tư pháp ở nước ta.

4.3.1.3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, pháp luật tổ tụng hành chính cần hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản trong việc thực hiện thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng cụ thể hóa các nguyên tắc và quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện các nguyên tắc của TTHC sơ thẩm.

Nguyên tắc cơ bản của tổ tụng hành chính nói chung và những nguyên tắc đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói chung được coi là những tư tưởng chỉ đạo chi phối và đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện các hoạt động tổ tụng hành chính. Việc hoàn thiện quy định về các nguyên tắc trong thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (như nguyên tắc bảo đảm sự tuân thủ pháp luật trong tổ tụng hành chính, nguyên tắc xét xử tập thể, xét xử kịp thời, công bằng, công khai; nguyên tắc tranh tụng, nguyên tắc hội thẩm nhân dân tham gia xét xử vụ án hành chính; nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nguyên tắc đối thoại trong tổ tụng hành chính...) có ý nghĩa quan trọng, trong đó tập trung chú trọng hai nguyên tắc đặc thù:

Một là, hoàn thiện quy định nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng thực chất, dân chủ, công khai, hiệu quả. Nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp đến năm 2020 đã nêu rõ việc “*đẩy mạnh tranh tụng tại Tòa án*”. Hiến pháp năm 2013 cũng đã quy định “*nguyên tắc tranh tụng trong xét xử phải được đảm bảo*”. Đây được coi là nguyên tắc rất quan trọng mang tính đột phá trong tiến trình cải cách tư pháp. Do đó, để nguyên tắc này được thực hiện

tốt, hiệu quả trong thủ tục tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, Luật TTHC cần có những quy định rõ ràng tạo điều kiện để đương sự thực hiện quyền tranh tụng, như: sử dụng thống nhất thuật ngữ tranh tụng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; quy định chặt chẽ về quyền, nghĩa vụ của các bên trong tranh tụng.

Các bên đương sự phải được biết tất cả các yêu cầu, chứng cứ, căn cứ pháp lí và các lí lẽ, lập luận của đối phương cũng như có đủ thời gian để chuẩn bị các chứng cứ, căn cứ pháp lí, lí lẽ để phản bác lại yêu cầu, chứng cứ của đương sự phía bên kia và có biện pháp xử lí đối với những trường hợp trì hoãn, trốn tránh việc cung cấp chứng cứ, chứng minh trong thời hạn cụ thể. Các bên đương sự phải được đảm bảo tham gia phiên tòa để thực hiện quyền tranh tụng và nhận được sự hỗ trợ về mặt pháp lí từ luật sư và những người khác. Tại phiên tòa tranh tụng, các bên đương sự phải là người giữ vai trò chủ động, tích cực đối với việc xác định sự thật khách quan của vụ án hành chính. Chủ tọa phiên tòa điều khiển quá trình tranh tụng, bảo đảm quá trình tranh tụng diễn ra một cách rõ ràng, trung thực và được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật tố tụng hành chính đồng thời bảo đảm sự bình đẳng của các chủ thể tranh tụng. Hội đồng xét xử phải căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa, kết quả tranh tụng tại phiên tòa để phân tích, đánh giá, nhận định đầy đủ, khách quan về các tình tiết của vụ án, những căn cứ pháp luật để chấp nhận hoặc không chấp nhận yêu cầu, đề nghị của các bên đương sự.

Bên cạnh đó, đảm bảo nguyên tắc: *Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*. Việc bảo đảm tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong hoạt động xét xử có ý nghĩa quan trọng để quyền của con người được thực thi đúng pháp luật, tránh tình trạng Thẩm phán, Hội thẩm bị tác động của “các thế lực” làm sai lệch vụ án. Do vậy, pháp luật tố tụng hành chính cần có quy định bảo đảm hơn nữa tính độc lập của Tòa án trong hoạt động xét xử về tổ chức mô hình xét xử và quy định nhiệm kì, quy chế riêng của đội ngũ tiến hành tố tụng. Ngoài ra, phải có biện pháp để ràng buộc trách nhiệm của Tòa án là phải xét xử các vụ án hành chính một cách khách quan và công bằng, quy định rõ những hành vi bị coi là vi phạm các nguyên tắc đảm bảo tính độc lập trong hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và có chế tài cụ thể đối với các chủ thể vi phạm việc thực hiện các nguyên tắc này.

Ngoài ra, pháp luật TTHC phải xây dựng những nguyên tắc mang tính đặc thù trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và đảm bảo một quy trình xét xử sơ thẩm chặt chẽ, chi tiết và đặc biệt thể hiện được đặc trưng riêng của việc giải quyết tranh chấp hành chính.

Thứ hai, pháp luật tố tụng hành chính cần quy định minh bạch các điều kiện khởi kiện để cá nhân, tổ chức có thể thực hiện tốt và thuận lợi khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính. Hiện nay quy định về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính còn tản mạn, nằm rải rác ở nhiều điều khoản khác nhau. Các điều khoản này lại không thống nhất với nhau như phân tích ở mục 3.1.3.1 của luận án. Bởi vậy cần quy định thống nhất và đơn giản hóa, rõ ràng về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính ở điều khoản cụ thể trong luật TTHC để đại đa số người dân ở trình độ phổ thông đều có thể dễ dàng khởi kiện vụ án hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, cụ thể:

Về chủ thể thực hiện việc khởi kiện sửa đổi khoản 8 Điều 3 Luật TTHC: Xác định người khởi kiện gồm hai nhóm chủ thể: cá nhân và tổ chức; Xác định điều kiện là người khởi kiện: Cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện và họ định đoạt quyền khởi kiện trong thực tế (thực hiện việc khởi kiện); Nguyên tắc xác định người khởi kiện: Có quyền khởi kiện (có quyền và lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp) bởi quyết định hành vi bị kiện và đã thực hiện việc khởi kiện trong thực tế. Nếu định nghĩa về người khởi kiện được thiết kế theo xu hướng trên thì định nghĩa về người khởi kiện mới có thể là cơ sở pháp lý để thẩm phán xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính.

Về thời hiệu khởi kiện, xuất phát từ tính chất đặc thù của tranh chấp hành chính, từ mục đích cuối cùng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hướng đến một nền hành chính có hiệu lực, hiệu quả, bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người dân thiết nghĩ nên nghiên cứu nâng thời hiệu được khởi kiện vụ án hành chính có thể lên 2 hoặc 3 năm; đồng thời, thời hạn này cần được xác định cụ thể, rõ ràng kể từ thời điểm “nhận được” hoặc “biết rõ” về QĐHC. Vì chỉ khi biết rõ về QĐHC người khởi kiện mới biết quyền và lợi ích của mình bị xâm hại tới đâu và có cơ sở để tìm, thu thập các minh chứng, tài liệu cần thiết nộp cho Tòa án cùng với đơn khởi kiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 118. Do vậy, cũng cần quy định bổ sung việc yêu cầu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền hoặc chính người trực tiếp nhận và nắm giữ quyết định đó phải có trách nhiệm cho người khởi kiện (khi biết được QĐHC trái pháp luật có xâm hại tới quyền và lợi ích của họ) được sao chụp QĐHC và các tài liệu, chứng cứ có liên quan đến việc ban hành quyết định để họ thực hiện việc khởi kiện.

Pháp luật TTHC cũng cần quy định rõ tùy từng đối tượng mà thời hiệu được tính từ ngày “nhận được” hoặc “biết rõ” QĐHC và HVHC. Theo đó, HVHC tính từ ngày “biết rõ”; QĐHC mà người khởi kiện là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp thì tính từ ngày “nhận được” - chính là ngày giao trực tiếp văn bản hoặc theo

dấu xác nhận, văn bản kí xác nhận (nếu giao gián tiếp qua bưu điện hoặc chính quyền địa phương) hoặc “biết rõ” được QĐHC nếu như họ cũng là đối tượng bị tác động nhưng chưa được giao văn bản; QĐHC mà người khởi kiện không là đối tượng bị áp dụng của QĐHC bị khởi kiện thì tính từ ngày “*biết rõ*” về QĐHC khi họ có và giao nộp các tài liệu, chứng cứ chứng minh mình biết rõ về QĐHC xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Về đơn khởi kiện quy định tại Điều 118 kiến nghị sửa bỏ quy định “*người khởi kiện cam đoan về việc không đồng thời khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại*” vì thực tế nội dung này không cần thiết. Bổ sung quy định cụ thể các tài liệu chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện là có căn cứ và hợp pháp gửi kèm theo đơn khởi kiện. Ví dụ: Quyết định bị kiện, những giấy tờ liên quan mà người khởi kiện có...Về việc kí đơn khởi kiện, không nên tuyệt đối hóa quyền tự quyết định việc khởi kiện bằng qui định bắt buộc đơn khởi kiện phải do người khởi kiện kí. Để tránh việc gây khó khăn, Luật nên qui định đơn khởi kiện do người khởi kiện kí hoặc người đại diện hợp pháp kí (bao gồm đại diện theo pháp luật và đại diện theo ủy quyền).

Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định hợp lí các trường hợp tòa án trả lại đơn khởi kiện trên cơ sở phù hợp với các quy định của pháp luật về điều kiện, hình thức của khởi kiện vụ án hành chính và phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đặc biệt trường hợp quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 123 về trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện*” sẽ rất dễ đến sự tùy tiện của thẩm phán vì trên thực tế pháp luật quy định không cụ thể, rõ ràng về điều kiện “*có quyền khởi kiện*”, do đó việc xác định lí do này cần thiết phải có phán quyết của tòa án thông qua thủ tục rút gọn hoặc pháp luật phải quy định rõ ràng về tiêu chí xác định người có quyền khởi kiện.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định về nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh trong tố tụng hành chính theo hướng:

Bổ sung quy định cụ thể về thời hạn mà người bị khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, tài liệu chứng minh trong tố tụng hành chính. Theo quy định của Luật tố tụng hành chính thì các đương sự có thể bổ sung tài liệu, chứng cứ ở bất kỳ giai đoạn tố tụng nào và đều được Tòa án xem xét. Với quy định này, có những trường hợp, đương sự không cung cấp tài liệu chứng cứ mà họ đã có ở giai đoạn sơ thẩm mà lại cung cấp cho Tòa án ở giai đoạn phúc thẩm và do có tài liệu, chứng cứ mới dẫn đến bản án, quyết định sơ thẩm bị hủy, bị sửa mà lẽ ra vấn đề Tòa án cấp phúc thẩm phát hiện có thể giải quyết ngay ở Tòa án cấp sơ thẩm. Bởi vậy, cũng cần có

những quy định về nguyên tắc giao nộp và đánh giá chứng cứ; thời hạn giao nộp chứng cứ. Pháp luật tố tụng hành chính của rất nhiều nước trên thế giới (Mỹ, Pháp, Nga...) rất chú trọng đến việc quy định thời hạn và các biện pháp để buộc đương sự phải thực hiện nghĩa vụ chuyên giao tài liệu, chứng cứ. Vì vậy, để đảm bảo quyền được biết đầy đủ các chứng cứ, tài liệu của đương sự phía bên kia để chuẩn bị cho việc tranh tụng tại Tòa án cũng như phù hợp với pháp luật tố tụng hành chính của các nước trên thế giới, cần thiết bổ sung vào Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định về thời hạn thực hiện nghĩa vụ trao đổi chứng cứ, tài liệu của các bên đương sự cho nhau trước khi mở phiên tòa và các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đó. Đồng thời, khoản 4 Điều 83 Luật TTHC năm 2015 phải được bổ sung theo hướng: “Khi đương sự giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì họ *phải thực hiện ngay việc* sao gửi tài liệu, chứng cứ đó cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác”.

Bên cạnh đó, pháp luật cũng cần bổ sung quy định về thẩm quyền xử lý, cách thức xử lý và chế tài xử lý đối với trường hợp người bị khởi kiện không cung cấp hoặc chậm trễ cung cấp chứng cứ, tài liệu chứng minh trong tố tụng hành chính. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng hiện nay: một số cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là người bị kiện, cố tình gây khó khăn không cung cấp các giấy tờ, tài liệu do chính họ có trách nhiệm thực hiện và lưu giữ hoặc cố tình che giấu những chứng cứ bất lợi cho họ. Tòa án có trách nhiệm hỗ trợ người khởi kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan trong việc thu thập chứng cứ để giải quyết vụ án hành chính. Không những vậy, các bên đương sự được quyền đề nghị Tòa án triệu tập nhân chứng mà họ cho rằng sẽ góp phần bảo vệ quan điểm, lập luận của họ.

Thứ tư, hoàn thiện quy định về đối thoại trong thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Cụ thể, quy định rõ cách thức, nội dung cuộc đối thoại, trách nhiệm phải có mặt của các đương sự khi tổ chức đối thoại, xử lý kết quả đối thoại và trách nhiệm, biện pháp bảo đảm cụ thể buộc các đương sự phải thực hiện các cam kết của mình để ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án. Quy định trách nhiệm thực hiện của đương sự trong việc thực hiện kết quả đối thoại, tránh trường hợp Thẩm phán vẫn phải tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án mặc dù trước đó đã đối thoại thành như trường hợp quy định tại Khoản 3 Điều 140 khi người bị kiện không thực hiện cam kết của mình. Bởi đối thoại có ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, qua việc Tòa án chủ trì tổ chức đối thoại, làm trung gian phân tích, phổ biến của quy định pháp

luật liên quan đến vụ án hành chính, các bên đương sự hiểu biết, chia sẻ nhau nhiều hơn, những mâu thuẫn, xung đột lợi ích giữa người khởi kiện và người bị kiện cũng có thể giải quyết dứt điểm được và Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án hành chính mà không phải ra phiên tòa xét xử, qua đó cũng tránh được những hậu quả tiếp theo như kháng cáo, hoặc khiếu kiện kéo dài gây bức xúc và ảnh hưởng đến trật tự, kỉ cương của nền hành chính. Thực tế cho thấy nhiều vụ án hành chính thông qua đối thoại đã giải quyết được xung đột, mâu thuẫn của các bên và Tòa án đã đình chỉ chấm dứt việc giải quyết vụ án. Thậm chí nếu không giải quyết dứt điểm vụ án, thì qua đối thoại, đặc biệt là thủ tục đối đáp trực tiếp cũng làm sáng tỏ rất nhiều vấn đề, tình tiết làm cơ sở giải quyết vụ án mà rất khó có thể thu thập chứng cứ bằng con đường khác.

Ngoài ra, để việc đối thoại và giải quyết tranh chấp trên thực tế được hiệu quả, pháp luật cần bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm phải có mặt của người bị kiện trong phiên họp đối thoại và tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vì trên thực tế người bị kiện thường viện các lí do để vắng mặt. Thiết nghĩ đây không chỉ là trách nhiệm tham gia TTHC, còn là trách nhiệm của người đại diện Nhà nước với người dân trong việc làm sáng tỏ vụ việc và đối thoại rõ ràng, giải thích quan điểm lập luận về việc ban hành QĐHC, HVHC có khả năng xâm hại quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức đảm bảo ổn định trật tự quản lí, trật tự chính trị - xã hội, tạo dựng niềm tin cho người dân với cơ quan công quyền. Cần coi quy định này là điểm đặc thù của án hành chính, để việc giải quyết các khiếu kiện hành chính tại Tòa án bảo đảm chất lượng và hiệu quả, bảo đảm được quyền con người, quyền công dân.

Thứ năm, hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan về các chủ thể tiến hành tố tụng

Luật TTHC năm 2015 quy định rõ vai trò của Hội đồng xét xử trong việc tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, đặc biệt là trong vấn đề tranh tụng, xác định rõ hơn quyền hạn, trách nhiệm của Hội đồng xét xử đối với vai trò điều khiển tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Để bảo đảm chất lượng tranh tụng, Thẩm phán chủ tọa phiên tòa phải là người xác định được những nội dung cần tranh tụng (căn cứ vào các tài liệu, chứng cứ đã thu thập được và đề xuất của các bên đương sự) và điều hành hợp lí việc tranh tụng, bảo đảm rằng các bên đương sự phải nêu quan điểm, lập luận của mình trong từng vấn đề đã được xác định

Ngoài ra, bổ sung quy định nhằm xác định cụ thể các trường hợp Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có số lượng thành viên nhiều hơn thông lệ quy định tại khoản 2 Điều 154 về “vụ việc phức tạp” cần phải có những đặc trưng nhận diện cụ

thể tránh sự tùy tiện trong quá trình áp dụng như: (i) vụ án có liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều người ;(ii) vụ việc có nội dung phức tạp hoặc liên quan đến các chủ trương, chính sách quan trọng của Nhà nước (iii) các căn cứ áp dụng giải quyết vụ án, tài liệu, chứng cứ có nhiều mâu thuẫn (iv) vụ án có yếu tố nước ngoài phức tạp có khả năng ảnh hưởng quan hệ ngoại giao (v) vụ án khó có nhiều sai sót bị giao xét xử lại hoặc trước đó đã thực hiện việc khiếu nại kéo dài.

Về sự tham gia phiên tòa sơ thẩm của kiểm sát viên dựa trên phân tích ở chương 3, phù hợp với đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nên hạn chế tiến tới bãi bỏ thẩm quyền trực tiếp tiến hành tố tụng của đại diện Viện kiểm sát trong phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính để đảm bảo sự độc lập xét xử của Tòa án cũng như quyền tự định đoạt của các đương sự. Để phù hợp với chức năng, nhiệm vụ hiến định của viện kiểm sát thì vẫn cần quy định và bảo đảm thực hiện thẩm quyền của Viện kiểm sát trong việc kiểm sát hồ sơ vụ án hành chính và thực hiện quyền kháng nghị, kiến nghị đối với các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án về vụ án hành chính. Bởi, xuất phát từ thực trạng tổ chức và hoạt động của Tòa án và viện kiểm sát ở Việt Nam và thực tiễn hoạt động xét xử hành chính hiện nay cho thấy, Viện kiểm sát và Tòa án đều chưa thực sự độc lập với các cơ quan hành chính nhà nước (nền hành chính quốc gia). Do đó việc quy định thẩm quyền trực tiếp tiến hành TTHC của Viện kiểm sát có nguy cơ ảnh hưởng tiêu cực đến tâm lý tham gia TTHC của người khởi kiện, làm gia tăng sự bất lợi của người khởi kiện trong TTHC và ảnh hưởng đến việc ra phán quyết của tòa án. Người khởi kiện phải bảo vệ các lập luận, quyền lợi của mình trước Tòa án, cơ quan hành chính (người bị kiện) và Viện kiểm sát. Theo đó, làm tăng sự lo ngại của người dân khi khởi kiện vụ án hành chính. Không những vậy, việc trực tiếp tiến hành tố tụng của Viện kiểm sát trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có nguy cơ làm chậm tiến độ giải quyết vụ án hành chính (do phải gửi, tổng đạt các văn bản tố tụng, gửi hồ sơ cho Viện kiểm sát nghiên cứu; giải quyết các kiến nghị, kháng nghị của Viện kiểm sát; Xem xét, giải quyết các yêu cầu của đương sự đối với Viện kiểm sát; v.v.). Hơn nữa, Viện kiểm sát không có thẩm quyền trực tiếp quyết định số phạt pháp lý của vụ án hành chính. Do đó, việc thực hiện thẩm quyền trực tiếp tiến hành TTHC của Viện kiểm sát trong xét xử sơ thẩm nhiều trường hợp có tính chất hình thức “trong một số vụ án vai trò kiểm sát viên còn lu mờ, chỉ giữ vai trò “giáo viên dự giờ”” [25, tr141]. Trên thực tế, Theo Báo cáo Tổng kết công tác ngành kiểm sát nhân dân thì một số VKS chưa kịp thời phát hiện vi phạm pháp luật, thiếu sót của cơ quan tiến hành tố tụng, cơ quan hữu quan trong hoạt động xét xử để kháng nghị, kiến nghị khắc phục,

phòng ngừa; tại một số địa phương tỉ lệ kháng nghị thấp so với bản án, quyết định hành chính bị sửa, hủy [xem phụ lục 3]. Hơn nữa việc hạn chế VKS tham gia phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính là phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như đáp ứng được yêu cầu của cải cách tư pháp được đề ra trong Nghị quyết số 49/NQ-TU của Bộ chính trị ngày 02/6/2005 là định hướng mô hình tổ chức và hoạt động của ngành kiểm sát theo hướng tăng cường thực hiện chức năng “*thực hiện quyền công tố*”, thu hẹp dần chức năng kiểm sát hoạt động xét xử hành chính.

Thứ sáu, hoàn thiện các quy định pháp luật về người tham gia sơ thẩm vụ án hành chính.

Trước hết, về khái niệm người khởi kiện, người bị kiện và các điều kiện, cách thức cụ thể xác định người khởi kiện và người bị kiện trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần cụ thể hóa và quy định rõ về cách thức xác định đảm bảo thuận lợi trong quá trình khởi kiện, thụ lý và xác định tư cách các đương sự trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Theo đó, người khởi kiện được hiểu là người có quyền khởi kiện (có các quyền và lợi ích có khả năng bị xâm hại bởi QĐHC, HVHC) và thực hiện việc khởi kiện đúng pháp luật (có thể thông qua người đại diện theo pháp luật hoặc ủy quyền).

Bên cạnh đó, quy định rõ cách thức xác định tư cách pháp lí của người bị kiện là người “*có*” QĐHC, HVHC tức là chủ thể đã trực tiếp ban hành QĐHC hoặc trực tiếp thực hiện HVHC, chứ không phải là những chủ thể “*có thẩm quyền*”. Theo đó, khoản 9 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính hiện hành theo hướng sau: Người bị kiện cần phải được xác định là cá nhân có chức danh chức vụ trong cơ quan nhà nước, tổ chức, trực tiếp ký quyết định hành chính bị khởi kiện, trực tiếp thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện. Bởi việc xác định người bị kiện theo nguyên tắc này sẽ đề cao trách nhiệm của những chủ thể trực tiếp giải quyết công việc trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước và bảo đảm nguyên tắc bồi thường tối ưu theo Luật Bồi thường Nhà nước.

Không những vậy, pháp luật quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể tham gia tố tụng và bảo đảm sự cân bằng thực sự giữa các bên đương sự trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Mặc dù theo Điều 17 Luật TTHC năm 2015 đã quy định rõ “*Trong tố tụng hành chính mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*”, tuy nhiên với vụ án hành chính, cá nhân, tổ chức - người khởi kiện ở vị trí “*yếu thế*” hơn so với cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền là người bị kiện về cả tâm thế và các điều kiện có liên quan trong việc thực hiện tố tụng. Không những vậy, cơ quan nhà nước am hiểu sâu về lĩnh vực quản lý hành chính, có cả bộ máy tham mưu

và các phương tiện cần thiết để có thể thu thập và đưa ra bằng chứng, tài liệu có liên quan để chứng minh, bảo vệ cho việc ban hành QĐHC và thực hiện HVHC của mình. Vì vậy, để đảm bảo sự bình đẳng cân xứng về quyền và nghĩa vụ của đương sự trong vụ án hành chính, pháp luật TTHC Việt Nam cần có các qui định nhằm đảm bảo tính cân xứng về sự thuận lợi hay điều kiện để thực hiện các quyền tố tụng ngang nhau đã được pháp luật thừa nhận.

Ngoài ra, nâng cao vai trò của Luật sư và trợ giúp viên pháp lí trong hoạt động tranh tụng. Hoàn thiện cơ chế bảo đảm để luật sư thực hiện tốt việc tranh tụng tại phiên tòa, đồng thời xác định rõ chế độ trách nhiệm đối với luật sư. Bởi trong tranh tụng các bên đương sự chủ động trong việc trình bày chứng cứ, trình quan điểm, lập luận, đối đáp về đánh giá chứng cứ, tình tiết của vụ án. Tuy nhiên, một số đương sự là người khởi kiện có trình độ, hiểu biết pháp luật còn hạn chế, trong khi đó, người bị kiện là những người nắm và hiểu rõ các quy định về quản lí hành chính nhà nước. Do đó, nếu không có sự tham gia của luật sư, trợ giúp viên pháp lí việc tranh tụng sẽ gặp nhiều khó khăn và cơ hội để người khởi kiện thắng kiện trong vụ án hành chính sẽ giảm hơn. Tuy vậy, trên thực tế không phải cá nhân, tổ chức nào cũng có đủ điều kiện, kinh phí trong việc thuê luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, cho nên thiết nghĩ trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhà nước cần miễn tiền án phí sơ thẩm và hỗ trợ tiền thuê luật sư hoặc thực hiện việc mời luật sư cho cá nhân, tổ chức, đảm bảo sự có mặt của luật sư trong giai đoạn xét xử sơ thẩm nhằm nâng cao hiệu quả tranh tụng và tính bình đẳng giữa các bên đương sự.

Thứ bảy, hoàn thiện quy định pháp luật về thủ tục tiến hành phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính.

Một là, cụ thể hóa các yêu cầu pháp lý đối với phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng bảo đảm Hội đồng xét xử có vai trò điều hành phiên tòa là chủ yếu; các bên đương sự trình bày quan điểm, lập luận và đưa ra chứng cứ là trọng tâm của phiên tòa; việc công bố lời khai của đương sự vắng mặt khi tranh luận tại phiên tòa là yêu cầu bắt buộc; Hội đồng xét xử, Kiểm sát viên chỉ hỏi ở mức độ rất hạn chế để làm rõ những vấn đề thực sự cần thiết; kết quả tranh tụng tại phiên tòa là căn cứ bắt buộc để Hội đồng xét xử đưa ra các phán quyết giải quyết vụ án. Trình tự tiến hành phiên tòa xét xử sơ thẩm cần loại bỏ những quy định mang tính hình thức, không khả thi, xây dựng theo hướng quy định rõ các biện pháp bảo đảm thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ của các bên, đảm bảo tính đặc thù trong việc xét xử sơ thẩm tranh chấp hành chính. Đồng thời, hoàn thiện các quy định pháp luật để đảm bảo cho luật sư thực hiện tốt việc tranh tụng tại phiên tòa, đồng thời xác định rõ chế độ trách nhiệm đối với luật sư khi tham gia TTHC.

Hai là, cùng với việc đẩy mạnh tranh tụng, cần quy định rõ và thực hiện nguyên tắc “*quyền được lắng nghe*” (Right of hearing) [44, tr187] trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nghĩa là mọi ý kiến, quan điểm trình bày của đương sự phải được chủ thể tiến hành tố tụng tôn trọng và lắng nghe một cách công bằng và bình đẳng. Quy định rõ nguyên tắc này sẽ nâng cao hiệu quả và chất lượng của hoạt động tranh tụng. Đây là nguyên tắc rất được xem trọng trong TTHC ở nhiều nước trên thế giới [120]. Lâu nay, tòa án cũng thực hiện việc xét hỏi nhằm tìm ra sự thật khách quan của vụ án, nhưng nhiều trường hợp do địa vị chính trị pháp lí khác nhau giữa người khởi kiện và người bị kiện, nên cơ quan tố tụng có tâm lí coi nhẹ vị trí người khởi kiện và thiên lệch cho Nhà nước, ngay cả ý kiến của luật sư - người bảo vệ quyền và lợi ích của đương sự cũng không được chú ý. Do đó, quy định rõ nguyên tắc này trong luật sẽ là ràng buộc pháp lí, buộc Hội đồng xét xử phải tuân thủ nghĩa vụ lắng nghe các tranh tụng của các bên, nếu không có quy định này nhiều trường hợp việc tranh luận sẽ rất hình thức, không hiệu quả. Nghĩa vụ phải lắng nghe này phải được thể hiện rõ từ khi tòa án thụ lí vụ án; cung cấp, thu thập, xem xét các chứng cứ, tài liệu; tổ chức phiên họp đối thoại đến khi ra phán quyết của Tòa án về vụ án hành chính.

Ba là, xuất phát từ tính đặc thù đối với xét xử sơ thẩm vụ án hành chính giải quyết những tranh chấp hành chính có tính chất phức tạp, phát sinh trên nhiều lĩnh vực khác nhau vì vậy nên quy định bãi bỏ thủ tục rút gọn trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính vì trên thực tế là không phù hợp và khó khả thi. Hoặc nếu có cần quy định chỉ áp dụng đối với các trường hợp có điều kiện rõ ràng, chắc chắn hoặc đối với những việc mà thời hạn để thực hiện quyền của tổ chức cá nhân rất ngắn, nếu không rút ngắn thời gian và thủ tục thì người có quyền lợi có nguy cơ thiệt hại rõ ràng nhằm đảm bảo quyền lợi và tránh tổn kém về thời gian và công sức của đương sự.

Hơn nữa, nhận thấy việc giải quyết vụ án hành chính nhanh hay chậm chủ yếu phụ thuộc rất nhiều vào ý thức, trách nhiệm của thẩm phán được phân công giải quyết vụ án mà không phụ thuộc nhiều vào quy định của pháp luật về việc có thủ tục rút gọn. Nếu ý thức, trách nhiệm của thẩm phán được tăng cường thì cho dù là thủ tục thông thường thì vụ án hành chính cũng có thể được giải quyết nhanh chóng. Ngược lại, cho dù là áp dụng thủ tục rút gọn nhưng việc giải quyết vụ án vẫn có thể bị kéo dài bằng nhiều cách thức hợp pháp khác nhau. Ví dụ: tìm lý do để chuyển từ thủ tục rút gọn sang thủ tục thông thường, tìm lý do để hoãn phiên tòa, ngừng phiên tòa, thậm chí là tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án, v.v. Hơn nữa, khi áp dụng thủ tục rút gọn, thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm ngắn hơn so với thông thường và

không tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử (trước khi mở phiên tòa) mà tích hợp nội dung này trong thủ tục tiến hành phiên tòa theo thủ tục rút gọn. Sự khác biệt này không có ý nghĩa quyết định việc giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm được nhanh hơn. Bên cạnh đó, việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn do một Thẩm phán thực hiện (không có Hội đồng xét xử sơ thẩm), điều này có nguy cơ gia tăng áp lực tâm lý cho thẩm phán giải quyết vụ án hành chính, không phát huy được những ưu điểm của nguyên tắc xét xử tập thể vụ án hành chính. Đặc biệt, trong hoàn cảnh Tòa án còn nhiều lệ thuộc vào nền hành chính thì việc một thẩm phán giải quyết vụ án hành chính rất dễ bị phiến diện, thiên vị, bao che cho người bị kiện.

4.3.1.4. Hoàn thiện quy định pháp luật về mô hình tổ chức và nhân sự thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ nhất, nhà nước cần xây dựng và ban hành hệ thống quy định pháp luật đầy đủ, chi tiết để quy định về cơ cấu, tổ chức, cách thức thành lập, chức năng nhiệm vụ của tòa hành chính bởi Tòa án có thẩm quyền chỉ có thể thể hiện đúng vị trí, thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của mình đối với nhà nước và xã hội khi mà nó được bảo đảm bằng một hệ thống pháp luật chặt chẽ và hoàn chỉnh. Vì vậy, trong thời gian tới cùng với công cuộc cải cách tư pháp đặt ra trong nghị quyết 49/NQ-TW của Bộ Chính Trị về việc nghiên cứu tổ chức lại hệ thống tòa hành chính chuyên trách, cần xây dựng cơ sở pháp lý độc lập, rõ ràng, thống nhất quy định về tòa hành chính bao gồm quy định pháp luật về nguyên tắc hoạt động; mối quan hệ bên trong, bên ngoài; cơ chế thành lập, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của tòa hành chính và sau đó là quy trình, thủ tục xét xử mang tính đặc thù để tòa hành chính phát huy thẩm quyền của mình trong việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ hai, hoàn thiện quy định pháp luật về việc xây dựng, tổ chức mô hình tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng đảm bảo tính độc lập, khách quan và hiệu quả.

Quán triệt theo tinh thần chỉ đạo tại Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng ngày 12/01/2011, Nghị quyết 49-NQ/TW và Kết luận 79 - KL/TW thì việc làm cần thiết đó là phải nghiên cứu cả về phương diện lý luận và thực tiễn để thiết lập lại hệ thống tổ chức TAND theo thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính độc lập với cơ quan hành chính - người bị kiện nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đồng thời, qua tham khảo kết quả nghiên cứu của các công trình có liên quan

và kinh nghiệm nước ngoài về tổ chức mô hình tòa hành chính cũng như từ thực tiễn việc xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam, luận án xin đưa ra phương án tổ chức cơ quan xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo mô hình sau:

- Tòa hành chính thuộc TAND khu vực, theo đó, các huyện liền kề trong một tỉnh thành lập một tòa khu vực trong đó có tòa hành chính thực hiện việc xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính. Trong các tòa hành chính khu vực cũng nên tiến tới thành lập các phân tòa hành chính chuyên trách để giải quyết sơ thẩm một số loại việc điển hình, phát sinh tranh chấp thường xuyên như liên quan đến vấn đề quản lí đất đai...Nhu vậy, Tòa hành chính khu vực có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức cấp huyện trở xuống hoặc là người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức này.

- Tòa hành chính thuộc TAND vùng, theo đó, các tỉnh liền kề thành lập TAND vùng, trong đó có tòa hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND cấp huyện và phúc thẩm các bản án, quyết định của Tòa hành chính thuộc tòa khu vực cấp huyện bị kháng cáo, kháng nghị (không đặt tên Tòa hành chính ở cấp này là Tòa phúc thẩm khu vực cấp tỉnh như một số tài liệu vì Tòa hành chính cấp này còn có thẩm quyền xét xử sơ thẩm một số vụ án hành chính). Những nơi đông dân và khiếu kiện nhiều thì thành lập Tòa hành chính vùng tương đương tòa hành chính thuộc TAND tỉnh như hiện nay (Hà Nội, Thành Phố Hồ Chí Minh...). Tương tự như tòa hành chính khu vực, trong tòa hành chính vùng cũng tiến tới thành lập các phân tòa hành chính chuyên trách. Việc thành lập các tòa hành chính khu vực và vùng sẽ căn cứ vào số lượng các vụ án được thụ lí và giải quyết hàng năm cũng như quy mô địa giới hành chính, số lượng dân cư, địa hình, điều kiện kinh tế - xã hội địa phương, khả năng công dân có thể tiếp cận với tòa án, v.v. Trụ sở Tòa hành chính sẽ đặt tại nơi trung tâm, đi lại thuận lợi và nơi đông dân, có nhiều khiếu kiện nhất.

Việc lựa chọn phương án thành lập tòa hành chính khu vực như trên có ưu điểm: Thứ nhất, đảm bảo nguyên tắc thống nhất trong việc tổ chức quyền lực nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 4 Hiến Pháp năm 2013: *“TAND tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*. Thứ hai, việc tổ chức mô hình tòa án theo thẩm quyền xét xử (khu vực) không theo cấp hành chính đảm bảo được tính độc lập, khách quan trong xét xử vụ án hành chính của tòa án. Thứ ba, việc tổ chức tòa án khu vực thay thế tòa án theo cấp hành chính như hiện nay sẽ thu gọn được đầu mối, làm giảm biên chế, cơ sở vật chất kĩ thuật nhằm tinh gọn, chọn lọc lại đội ngũ cán bộ, công chức tiến hành tổ tụng và tập trung đầu tư,

đổi mới cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cho công tác xét xử. Thứ tư, khi tổ chức tòa hành chính chuyên trách theo khu vực, thẩm phán sẽ có điều kiện thực hiện việc xét xử chuyên trách, học hỏi kinh nghiệm, nâng cao trình độ, năng lực xét xử. Khó khăn đối với mô hình này là người dân sẽ khó khăn trong việc đi lại nhưng trong sự phát triển kinh tế, xã hội, cơ sở hạ tầng và công nghệ thông tin, khó khăn này không khó để khắc phục bằng sự hỗ trợ công nghệ thông tin (nộp đơn, cung cấp tài liệu, chứng cứ qua hệ thống mạng internet) và bằng việc tăng cường xã hội hóa hoạt động hỗ trợ tư pháp và đơn giản hóa thủ tục TTHC.

Tuy nhiên, đây là một vấn đề lớn, phức tạp, đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, cần có lộ trình, nghiên cứu cụ thể, đồng thời cũng phải giải quyết một số vấn đề. Trong đó, cần đổi mới vai trò lãnh đạo của tổ chức Đảng và vai trò giám sát của cơ quan dân cử phù hợp với mô hình đề xuất. Thứ nhất, Đảng lãnh đạo các TAND thông qua ban cán sự Đảng TAND tối cao theo hệ thống dọc trở xuống, thông qua các tổ chức Đảng trong cơ quan tòa án. Thứ hai, khi tổ chức tòa án theo khu vực thì các tòa án không gắn với địa bàn hành chính của một huyện hoặc tỉnh cụ thể, do đó cần có phương án cụ thể đảm bảo sự giám sát của cơ quan dân cử đối với hoạt động xét xử của tòa án đồng thời thay đổi cách thức cơ chế quản lý của tòa án hành chính theo khu vực, theo đó, có thể Hội đồng nhân dân các địa phương ở địa bàn nơi tòa án đặt trụ sở tổ chức các hoạt động giám sát cụ thể, ngoài ra nhân dân thực hiện việc giám sát thông qua việc tham gia các phiên tòa tại địa phương và qua các kiến nghị của mình đối với hoạt động xét xử.

Trước mắt khi chúng ta chưa xây dựng được mô hình tòa hành chính khu vực, có thể đưa ra giải pháp đối với các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của TAND cấp huyện, Luật TTHC nên quy định cho người khởi kiện được quyền lựa chọn có thể kiện ở bất kỳ tòa án huyện nào, không bắt buộc phải khởi kiện đến tòa án huyện có cùng địa giới hành chính với cơ quan hoặc người đã ban hành QĐHC, HVHC bị kiện. Đồng thời, quy định chính thức cho người khởi kiện được quyền lựa chọn TAND cấp tỉnh hoặc TAND cấp huyện để giải quyết một số vụ án hành chính (Ví dụ các vụ án hành chính có người bị kiện là UBND, chủ tịch UBND cấp huyện). Nội dung này cũng đồng thời hướng đến việc đảm bảo tính độc lập của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Thứ ba, hoàn thiện quy định pháp luật có liên quan đến xây dựng và đào tạo đội ngũ tiến hành tổ tụng hành chính chuyên trách.

Trước hết, xác lập chức danh thẩm phán hành chính và hội thẩm hành chính bảo đảm đáp ứng yêu cầu đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và

xét xử vụ án hành chính nói chung. Để làm được điều này cần hoàn thiện quy định pháp luật về cơ chế bổ nhiệm thẩm phán xét xử vụ án hành chính. Nghị quyết số 49-NQ/TW về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 có nêu nhiệm vụ “Nghiên cứu thực hiện cơ chế thi tuyển để chọn người bổ nhiệm vào các chức danh tư pháp. Tăng thời hạn bổ nhiệm chức danh tư pháp hoặc thực hiện chế độ bổ nhiệm không có kì hạn”. Theo khoản 3 Điều 105 Hiến pháp năm 2013 quy định “Việc bổ nhiệm, phê chuẩn, miễn nhiệm cách chức, nhiệm kì của Thẩm phán và việc bầu, nhiệm kì của Hội thẩm do luật định”. Hiện nay, thẩm phán được bổ nhiệm nhiệm kì đầu tiên là 5 năm, nhiệm kì tiếp theo tái bổ nhiệm là 10 năm. Dù đã có bước tiến bộ, song chưa thực sự đảm bảo “an toàn” cho thẩm phán khi thực hiện việc xét xử vụ án hành chính với rất nhiều “va chạm” với các cơ quan công quyền từ trung ương xuống địa phương.

Vì vậy, cần có cơ chế pháp lí đặc biệt có tính miễn trừ cao để thẩm phán độc lập xét xử, vững tâm khi làm nhiệm vụ và có điều kiện tra dồi chuyên môn, nghiệp vụ, kinh nghiệm trong xét xử vụ án hành chính. Cơ chế bổ nhiệm “suốt đời” đến khi về hưu trong luật của nhiều nước là một kinh nghiệm tham khảo. Ở Hàn Quốc, các Thẩm phán được đảm bảo về mặt pháp lí, có quyền bất khả xâm phạm. Ở Mailaixia, các thẩm phán phải đảm nhiệm công việc cho tới 65 tuổi, trừ khi bị sa thải do những hành vi sai trái. Ở cộng hòa liên bang Đức, về nguyên tắc, các thẩm phán không thể bị tuyên chuyển khỏi chức vụ mà họ đang giữ nếu không có sự đồng ý của họ, trừ trường hợp tuyên chuyển trong khuôn khổ trình tự tố tụng [44, tr168] hay có thể tham khảo kinh nghiệm thiết lập chức danh Thẩm phán trong luật của Hoa kì: Thẩm phán liên bang do Tổng thống bổ nhiệm suốt đời, Thẩm phán cấp dưới do dân bầu. Chính vì thế, các thẩm phán không bị ràng buộc bởi cơ quan địa phương mà chỉ phụ thuộc vào nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân [44, tr.77].

Theo đó, nhiệm kì ổn định, lâu dài là một yếu tố cần thiết để đảm bảo chất lượng, tính độc lập của thẩm phán hành chính. Tuy nhiên, với trình độ thẩm phán hiện tại và chưa có đủ cơ chế mạnh để ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động tư pháp thì quy định việc “bổ nhiệm suốt đời” đối với thẩm phán sẽ có rủi ro. Do đó, cần có lộ trình, phương án phù hợp với điều kiện hiện tại theo hướng: Tăng nhiệm kì của thẩm phán theo hướng lệch so với nhiệm kì của những người tham gia quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm Thẩm phán, có thể đề xuất là 12 năm. Với nhiệm kì như vậy, thẩm phán hành chính không còn phải e ngại, né tránh trong việc xét xử, vì vào thời điểm xem xét tái bổ nhiệm thẩm phán, những người có thể đã từng bị xét xử vụ án hành chính đã quá 2 nhiệm kì 5 năm liên tiếp, thôi giữ chức vụ và tham gia

xem xét và có ý kiến trong việc quyết định tái bổ nhiệm thẩm phán đó. Giải pháp lâu dài là bổ nhiệm Thẩm phán một lần cho đến tuổi về hưu sau một nhiệm kỳ thử thách, nếu không vi phạm và có năng lực tốt đủ tiêu chuẩn cho việc bổ nhiệm.

Ngoài ra, quy định rõ ràng về bộ tiêu chuẩn cho thẩm phán hành chính và hội thẩm hành chính là cơ sở pháp lí để tuyển chọn, bồi dưỡng, đánh giá đối với đội ngũ làm công tác xét xử. Đối với thẩm phán hành chính nhằm đảm bảo việc xây dựng đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên trách cần bổ sung tiêu chí tuyển chọn, bổ nhiệm. Theo đó, Thẩm phán hành chính bên cạnh tiêu chuẩn được quy định tại Điều 67, 68 Luật tổ chức TAND năm 2014, cần bổ sung thêm các tiêu chí xây dựng đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên trách như được đào tạo chuyên trách nghiệp vụ xét xử vụ án hành chính và tốt nghiệp Học viện hành chính Quốc Gia hoặc có số năm kinh nghiệm trong quản lí hành chính nhà nước. Về nguồn tuyển chọn thẩm phán để đảm bảo xây dựng đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên trách nên mở rộng nguồn tuyển chọn từ các luật sư, cán bộ, công chức hành chính.

Đối với hội thẩm nhân dân tham gia phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính. Đây là đội ngũ tiến hành tố tụng thông thường chiếm đa số trong hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, ngang quyền với Thẩm phán khi biểu quyết về quyết định giải quyết vụ án, có thể quyết định đến kết quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Vì vậy, cũng cần quy định một bộ tiêu chuẩn riêng để tuyển chọn và đánh giá hiệu quả tiến hành TTHC của Hội thẩm nhân dân nhằm phát huy hơn nữa vai trò của Hội thẩm nhân dân trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Theo đó, xây dựng đội ngũ hội thẩm chuyên trách xét xử hành chính đủ các tiêu chuẩn đã là những cán bộ, công chức có kinh nghiệm trong quản lí hành chính nhà nước, được đào tạo bồi dưỡng và tập huấn về kiến thức chuyên môn và năng lực xét xử.

Bên cạnh quy chế bổ nhiệm, tuyển dụng, cần quy định đảm bảo chế độ tiền lương, chế độ đãi ngộ hợp lí cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác giải quyết tranh chấp hành chính để tạo đủ điều kiện cần thiết đảm bảo tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Thiết nghĩ nên coi Thẩm phán hành chính là một chức danh công chức đặc biệt, được xếp thành một ngạch công chức tư pháp riêng có nhiệm vụ thực hiện quyền xét xử, cần phải có những quy định riêng về chế độ chính sách nghề nghiệp và chế độ đãi ngộ để Thẩm phán tận tâm khi thực hiện nhiệm vụ, không bị chi phối bởi các tác động vật chất tiêu cực và sự chỉ đạo, điều hành ảnh hưởng đến sự công tâm, độc lập khách quan của họ trong công việc. Ví dụ: ở Hàn Quốc, các Thẩm phán được bảo đảm về mặt pháp lí, có quyền bất khả bãi miễn. Thẩm phán được bảo vệ trước mọi sự đe dọa và tấn công

khi làm nhiệm vụ. Không thẩm phán nào có thể bị sa thải khỏi cơ quan trừ khi bị buộc tội hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự [44,tr168]. Song song công tác này, cũng như Thẩm phán, cần có chế độ phụ cấp và đãi ngộ hợp lí cho Hội thẩm để họ chuyên tâm trong việc tra dồi chuyên môn, kĩ năng và trách nhiệm trong quá trình tham gia xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Ngoài ra, cần có quy định cụ thể, chế độ phù hợp cho đội ngũ thẩm tra viên hỗ trợ tích cực cho xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh các chế độ đãi ngộ, cũng cần quy định rõ về trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỉ luật cũng như trách nhiệm hình sự đối với các trường hợp và hành vi sai phạm cụ thể của chủ thể tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính, thẩm quyền áp dụng, thời hạn và quy trình áp dụng nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm và ý thức tuân thủ pháp luật của họ. Xây dựng luật bồi thường Nhà nước, trong đó quy định về việc bồi thường những thiệt hại do hoạt động hành chính gây ra.

Năng lực thư kí tòa án cũng đóng góp vai trò quan trọng trong việc giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hành chính từ giai đoạn thụ lí, chuẩn bị xét xử và đặc biệt trong các phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, thực hiện các nghiệp vụ theo quy định pháp luật hỗ trợ cho Thẩm phán nhằm giải quyết vụ án nhanh chóng, thuận lợi, hiệu quả. Để nâng cao năng lực của thư kí Tòa án cần quy định đầy đủ, rõ ràng hơn về điều kiện tuyển dụng và yêu cầu chuyên môn để đảm bảo đủ năng lực hỗ trợ thẩm phán trong việc xét xử hành chính chuyên nghiệp, hiệu quả.

4.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, bên cạnh các giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lí cần tiến hành đồng bộ cả các giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế. Các giải pháp cơ bản cần chú trọng gồm:

4.3.2.1. Tăng cường và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng trong công tác giải quyết tranh chấp hành chính

Hiến pháp năm 2013 tại khoản 1 Điều 4 đã khẳng định: “*Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*”, thực tiễn tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị và quản lí nhà nước ở Việt Nam cho thấy việc tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng là giải pháp quan trọng để nâng hiệu quả của công tác giải quyết tranh chấp hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với đặc trưng của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và phù hợp với tổ chức và hoạt động của TAND.

Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng cần tiến hành đồng thời trên các

phương thức: Đề ra các chủ trương, chính sách, định hướng kịp thời, quán triệt sâu sắc và bám sát các nhiệm vụ chiến lược để chỉ đạo sát sao trong hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Tuy vậy, Đảng không được chỉ thị, can thiệp trực tiếp vào công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh đó, cần tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát của Đảng đối với hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, có biện pháp xử lý nghiêm khắc đối với những đảng viên vi phạm pháp luật trong công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và TTHC nói chung; Chú trọng đào tạo, bồi dưỡng những cán bộ ưu tú có đủ khả năng, phẩm chất, bản lĩnh chính trị đảm nhiệm những vị trí quan trọng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; phát huy vai trò tiên phong, gương mẫu của Đảng viên, tổ chức cấp ủy Đảng, đồng thời tuyên truyền vận động cán bộ, công chức và công dân chấp hành các quy định pháp luật về TTHC nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng cũng phải luôn phù hợp với đặc trưng riêng của hoạt động xét xử vụ án hành chính, tôn trọng nguyên tắc “*độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”.

Song song đó, lãnh đạo Tòa án các cấp cần có sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên với cấp Ủy đảng, chính quyền địa phương, nhất là cơ quan có chức năng quản lý chuyên ngành liên quan đến những vụ án mà Tòa án đang thụ lý, giải quyết nhằm phát huy vai trò của họ trong việc giải quyết vụ án hành chính được hiệu quả, thuận lợi; trong những trường hợp cần thiết sẽ phối hợp với cơ quan xét xử đưa ra đường lối giải quyết những vụ án lớn, có tính chất quan trọng có thể gây phương hại an ninh chính trị và quốc phòng của đất nước, địa phương.

4.3.2.2. Thực hiện đồng bộ và hiệu quả công tác hướng dẫn áp dụng và thi hành pháp luật

Luật TTHC năm 2015 vừa mới ban hành và có hiệu lực thi hành cần có cách hiểu và áp dụng thống nhất. Công tác giải thích, hướng dẫn luật cần đảm bảo tính thống nhất, minh bạch, toàn diện trên phạm vi cả nước. Theo đó, Tòa án các cấp sẽ phải định kỳ tiến hành tổ chức tập huấn, trau dồi kiến thức chuyên sâu về quản lý hành chính nhà nước; bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ thẩm phán, Hội thẩm nhân dân; thường xuyên tổ chức rút kinh nghiệm đối với những vụ án có sai sót; chủ động báo cáo và đề nghị Tòa án cấp trên hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật về những vướng mắc trong quá trình xét xử các vụ án hành chính; thực hiện việc giải đáp các vấn đề về nghiệp vụ xét xử và xây dựng các bộ giải đáp làm căn cứ tham khảo cho tòa án cấp dưới tránh sai sót trong quá trình xét xử. Bên cạnh đó, công tác tổng kết thực tiễn xét xử, đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật và phát triển án lệ phải tiến hành nghiêm túc, thường xuyên theo hướng tập trung xây

dựng các án lệ hành chính và tập huấn việc áp dụng các án lệ hành chính, triển khai thường kì các án điềm.

4.3.2.3. Nâng cao ý thức pháp luật của người dân nói chung và của các chủ thể tham gia trong khởi kiện và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ nhất, đối với người dân, cần phải có biện pháp đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật để nâng cao nhận thức và hiểu biết của họ về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính giúp họ thực hiện tốt hơn quyền khởi kiện cũng như các quyền và lợi ích khác của người dân tại Tòa án trong TTHC mà trước hết là ở cấp sơ thẩm. Sở dĩ như vậy là vì để tăng cường hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì việc quan trọng là phải làm cho những quy định đó đến gần hơn với người dân và giúp họ nắm vững quy định pháp luật. Một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (số lượng vụ án hành chính được thụ lí quá ít so với số vụ khiếu nại hành chính được thụ lí hàng năm) là do người dân vẫn đang mơ hồ với công tác xét xử vụ án hành chính, nhận thức chưa rõ nên còn “e ngại”, chưa tin tưởng vào hiệu quả mang lại từ sự lựa chọn cách thức giải quyết tranh chấp hành chính này. Người khởi kiện cũng lo ngại đến việc nếu việc khởi kiện của họ được Tòa án chấp nhận thì lại sợ bị người thua kiện (người bị kiện) gây khó khăn trong công việc và đời sống sau này. Đối với người khởi kiện, cần phổ biến rộng rãi không chỉ qua lí thuyết mà còn bằng thực tiễn xét xử để họ nhận thức rõ quyền lợi và trách nhiệm bản thân, tin tưởng cơ chế giải quyết tranh chấp bằng tòa án. Để thực hiện tốt việc đó, cần khuyến khích việc tham dự phiên tòa hành chính sơ thẩm của nhân dân địa phương nơi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị kiện.

Thứ hai, đối với người bị kiện, cần quán triệt rõ tư tưởng đối với người bị kiện, người đứng đầu cơ quan, tổ chức của nhà nước cần phải gương mẫu và thường xuyên chỉ đạo, quán triệt cho cán bộ, công chức thuộc quyền của mình có quan điểm đúng đắn trong phục vụ nhân dân, hết sức tránh tình trạng cửa quyền, “trả đũa” người dân đã khiếu kiện. Ngược lại, phải có thái độ cầu thị, hợp tác, sẵn sàng nhận trách nhiệm và đối thoại để tìm ra sự thật khách quan của vụ án; phối hợp chặt chẽ với người tiến hành tố tụng trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính và phải tự nêu cao trách nhiệm thi hành phán quyết của tòa án về vụ án hành chính.

4.3.2.4. Triển khai các biện pháp tổ chức nhằm nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của các chủ thể tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là giai đoạn tập trung đầy đủ và cao độ nhất các hoạt động TTHC. Án hành chính là một loại án đặc thù giải quyết tranh chấp

phát sinh trên nhiều lĩnh vực khác nhau trong quản lí hành chính nhà nước rất đa dạng, phong phú, hơn thế nữa phía bên bị kiện là cơ quan công quyền (cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước) vì vậy để đáp ứng nhu cầu giải quyết có hiệu quả sơ thẩm vụ án hành chính, việc nâng cao năng lực, trình độ cho đội ngũ tiến hành sơ thẩm cũng như năng lực giải quyết tranh chấp hành chính của các cơ quan tổ tụng nói chung được xem là nhiệm vụ trọng tâm trong cải cách tư pháp. Theo PGS.TS Nguyễn Minh Đoàn, “*Việc cải cách tư pháp theo tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không thể dụng chạm tới lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, việc đề cao vai trò của tư pháp có nghĩa là tạo cho tư pháp những khả năng thực hiện đầy đủ quyền năng vốn có của nó...*”[15,tr.16]. Do vậy, để nâng cao năng lực, trình độ xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cần nhanh chóng, đồng bộ tiến hành các biện pháp tổ chức trực tiếp như:

Thứ nhất, Tòa án, VKS tiến hành mở các lớp tập huấn các văn bản pháp luật mới; đào tạo và tập huấn chuyên môn nghiệp vụ cho thẩm phán, hội thẩm nhân dân, kiểm sát viên, thư ký Tòa án... ; đào tạo các ngạch chức danh tư pháp và nâng ngạch thẩm phán; đào tạo thông qua việc rút kinh nghiệm công tác xét xử; cho các cán bộ Tòa án, VKS được đi học nâng cao trình độ. Chương trình bồi dưỡng, đào tạo về nghiệp vụ thẩm phán phải được Học viện tư pháp và ngành Tòa án xây dựng, thiết kế riêng, chuyên biệt nhằm đào tạo đội ngũ thẩm phán hành chính chuyên nghiệp. Hội thẩm hành chính nhân dân được tham gia các chương trình tập huấn thường xuyên để nâng cao trình độ.

Thứ hai, TAND tối cao thực hiện kịp thời việc tổng kết kinh nghiệm xét xử, giải đáp thắc mắc về nghiệp vụ xét xử hành chính cho tòa án cấp dưới. TAND cấp sơ thẩm cần tăng cường phối hợp với Viện kiểm sát cùng cấp tổ chức “Phiên tòa rút kinh nghiệm”, “Án điểm” nhằm giúp các Thẩm phán, Hội Thẩm, Kiểm sát viên tích lũy thêm kinh nghiệm thực tiễn, đảm bảo các phiên tòa đều được diễn ra khách quan và đúng quy định của pháp luật nâng cao chất lượng xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính.

Thứ ba, đảm bảo biên chế về đội ngũ tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính mang tính chuyên trách. Đặc biệt, cần thực hiện một cuộc rà soát tổng thể lại toàn bộ năng lực của các hội thẩm, để có sự lựa chọn, điều chỉnh, bổ sung, thay thế nhằm chọn ra đội ngũ hội thẩm nhân dân đạt yêu cầu tham gia xét xử vụ án hành chính. Công tác tuyển chọn ban đầu cần tổ chức một cách nghiêm túc, khách quan, cẩn thận là một bước quan trọng nhằm nâng cao chất lượng của các hội thẩm. Sau đó, cần thường xuyên có những đợt kiểm tra trình độ, năng lực về công tác xét xử hành chính và kiến thức chuyên môn của đội ngũ này để đảm bảo họ luôn có ý thức

trau dồi chuyên môn và trách nhiệm trong quá trình tham gia giải quyết các vụ án hành chính cấp sơ thẩm.

4.3.2.5. Thực hiện nghiêm túc, hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý những vi phạm pháp luật trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Việc này phải được thực hiện nghiêm từ khâu tiếp nhận khiếu kiện, thụ lí, xác minh, thu thập chứng cứ, cũng như trong quá trình tiến hành phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, công tác thi hành án đảm bảo tính độc lập, khách quan trong hoạt động xét xử nhằm củng cố lòng tin của nhân dân vào công tác xét xử và vào sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân do dân và vì dân. Bởi thực tiễn công tác giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam những năm qua cho thấy, chất lượng, hiệu quả công tác này phụ thuộc nhiều vào tinh thần trách nhiệm và ý thức kỉ luật của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tiếp nhận, thụ lí, giải quyết tranh chấp vì vậy việc tăng cường kỉ luật, kỉ cương, xử lí nghiêm minh kịp thời những trường hợp thiếu trách nhiệm, vi phạm trong công tác xét xử, thi hành bản án vụ cần thiết đặt ra nhằm nâng cao trách nhiệm và ý thức kỉ luật và tính độc lập của đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện công tác giải quyết tranh chấp hành chính. Bên cạnh việc kiểm sát Viện kiểm sát, cơ quan quyền lực Nhà nước, tăng cường và phát huy vai trò kiểm soát ngoài của các tổ chức xã hội, truyền thông đại chúng, các cá nhân, tổ chức trong xã hội – đây là một kênh tác động tích cực và có ý nghĩa trong việc đảm bảo sự công bằng, khách quan, đúng đắn của quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng cho cá nhân, tổ chức.

4.3.2.6. Đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện kĩ thuật nghiệp vụ phục vụ công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Cùng với việc đề xuất, đổi mới mô hình TAND thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như trên, việc tăng cường ngân sách, cơ sở vật chất cho tòa hành chính có ý nghĩa quan trọng và cần thiết trong thời gian tới. Nhà nước cần tiếp tục cải thiện cơ sở vật chất, điều kiện làm việc cho các Tòa án để nâng cao hiệu quả công việc và trau dồi chuyên môn, nghiệp vụ; triển khai thực hiện có hiệu quả Đề án trang thiết bị, phương tiện làm việc của TAND các cấp giai đoạn 2014 – 2018 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; Xây dựng và tổ chức thực hiện tốt Đề án đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin giai đoạn 2016 - 2020; tăng cường việc sử dụng các phần mềm ứng dụng trong thủ tục xét xử và quản lí công tác xét xử sơ thẩm; đẩy mạnh cải cách hành chính tư pháp trong hoạt động của các Tòa án. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của Tòa án cần tăng cường; tập trung vào việc hoàn thiện và hướng dẫn thực hiện các phần mềm ứng dụng trong công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

4.3.2.7. Tăng cường trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc hỗ trợ tòa án giải quyết vụ án hành chính.

Để nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, việc tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và phát huy vai trò các thiết chế hỗ trợ tư pháp trong công tác giải quyết tranh chấp hành chính có ý nghĩa quan trọng.

Thứ nhất, tăng cường sự phối hợp giữa Tòa án với các cơ quan hành chính hữu quan như UBND các cấp, các cơ chuyên môn như tài nguyên môi trường, quản lý thị trường, xây dựng... để thuận lợi trong việc thu thập các tài liệu, chứng cứ có liên quan trong quá trình ban hành và áp dụng các QĐHC, HVHC bị kiện đồng thời nắm bắt kịp thời các chủ trương, chính sách, các văn bản pháp luật chuyên ngành của trung ương và đặc biệt là của địa phương (vì các văn bản quy phạm pháp luật của địa phương nhiều khi chỉ được lưu hành trong nội bộ hoặc theo hệ thống dọc) để làm sáng rõ bản chất vụ án hành chính cũng như phối kết hợp trong việc thi hành các quyết định của Tòa án. Bên cạnh đó, tăng cường công tác phối hợp đề ra các giải pháp phòng ngừa, khắc phục những lỗ hổng, thiếu sót trong công tác quản lý hành chính để hạn chế thấp nhất tình trạng khiếu kiện. Vì vậy song song với việc đảm bảo các yếu tố cải cách tư pháp thì việc xây dựng đồng bộ các đề án đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong việc thực thi quyền hành pháp và nâng cao ý thức trách nhiệm cán bộ, công chức, cơ quan Nhà nước trong công tác tham gia TTHC sẽ góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ hai, nâng cao vai trò của đội ngũ Luật sư, trợ giúp viên pháp lý, thiết chế hỗ trợ tư pháp khác trong hoạt động xét xử sơ thẩm. Các thiết chế này nếu được thực hiện có hiệu quả sẽ góp phần đáng kể hỗ trợ Tòa án, đương sự trong việc thu thập chứng cứ chứng minh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân nhất là trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam, người dân còn hạn chế trong nhận thức về pháp luật tố tụng nói chung và cách thức thực hiện quyền khởi kiện và đảm bảo quyền của mình trong xét xử hành chính nói riêng. Các thiết chế này cũng có ý nghĩa lớn góp phần hỗ trợ tích cực cho tòa án trong việc giải quyết nhanh chóng, thuận lợi, hiệu quả sơ thẩm vụ án hành chính cũng như công tác thi hành án. Do đó, các tổ chức trợ giúp pháp lý cần được thành lập và nhân rộng ở các địa phương để tư vấn, trợ giúp cho người dân trong giải quyết các vụ án hành chính cũng như tham gia tố tụng tại Tòa án.

Kết luận chương 4

1. Việc hoàn thiện pháp luật về xét xử vụ án hành chính phải xuất phát từ nhu cầu cấp thiết của việc hoàn thiện về khắc phục hạn chế, bất hợp lý, bảo đảm tính khả thi của pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay hướng đến bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp. Bên cạnh đó, nhằm đáp ứng các yêu cầu của cải cách tư pháp và đòi hỏi của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính được thực hiện dựa trên các quan điểm cụ thể làm kim chỉ nam, định hướng cho việc đề ra các giải pháp khả thi, đúng đắn. Trước hết, nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần quán triệt chủ trương, đường lối, quan điểm về cải cách tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ và thống nhất của hệ thống pháp luật. Hơn nữa, cần đảm bảo yêu cầu bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức, sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước Tòa án; khẳng định vai trò của tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp trên nguyên tắc “dùng quyền tư pháp để kiểm soát hoạt động hành pháp” nhưng không được can thiệp và lấn sâu vào quyền hành pháp; đảm bảo tính độc lập, khách quan về hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án. Ngoài ra, việc hoàn thiện còn phải trên cơ sở căn cứ lí luận, thực tiễn đầy đủ và phù hợp các cam kết quốc tế.

2. Trên cơ sở tính cấp thiết và các quan điểm cụ thể của việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, luận án đã kiến nghị được hệ thống các giải pháp có tính đồng bộ, khả thi và khoa học trên cả phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện pháp luật. Thứ nhất là nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm: Quy định rõ ràng, minh bạch đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; quy định hợp lí về thẩm quyền xét xử sơ thẩm trên hai phương diện phân định thẩm quyền và quyền hạn của Hội đồng xét xử; hoàn thiện thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng nâng cao hiệu quả tranh tụng, đảm bảo sự bình đẳng, thuận lợi cho các bên đương sự; hoàn thiện mô hình tổ chức và nhân sự tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Bên cạnh đó, chú trọng và tăng cường các giải pháp nhằm đảm bảo hiệu quả việc tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong thực tiễn.

KẾT LUẬN

Thực tiễn hơn 20 năm qua ở Việt Nam, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và xét xử hành chính nói chung ngày càng khẳng định là một phương thức hữu hiệu trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, đề cao trách nhiệm của nền hành chính quốc gia và hệ thống tư pháp trong nhà nước pháp quyền. Với mục đích góp phần hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam và nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, luận án đã nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống và làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam, từ đó đề xuất quan điểm, giải pháp sửa đổi, bổ sung hoàn thiện pháp luật TTHC về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và khắc phục những bất cập, hạn chế trong thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Qua việc nghiên cứu các vấn đề lớn nêu trên, luận án rút ra các kết luận cơ bản sau đây:

1. Qua tìm hiểu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài luận án, nhận thấy vấn đề xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đã dành được sự quan tâm đáng kể của các nhà khoa học, nghiên cứu, đề cập đến ở các góc độ và phạm vi khác nhau nhưng chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về mặt lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam. Mặt khác, do sự thay đổi về quy định pháp luật TTHC (Luật TTHC năm 2015 ban hành) và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam trong những năm gần đây nên có thể khẳng định việc nghiên cứu đề tài xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có tính mới và là nhiệm vụ khoa học cấp thiết ở Việt Nam hiện nay.

2. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là hoạt động tố tụng ở cấp thứ nhất do Tòa án nhân dân có thẩm quyền thực hiện theo yêu cầu khởi kiện hoặc khi có quyết định của tòa án có thẩm quyền theo trình tự do pháp luật tố tụng hành chính quy định để ra bản án, quyết định sơ thẩm phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, nâng cao hiệu lực quản lý hành chính nhà nước. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là một giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, phản ánh tập trung và đầy đủ tính đặc thù của hoạt động tố tụng hành chính. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có vị trí quan trọng, là cấp xét xử thứ nhất tạo cơ sở, tiền đề, quyết định đến hiệu quả hoạt động tố tụng hành chính. Hơn nữa, mang ý nghĩa chính trị - xã hội và pháp lý sâu sắc, góp phần đáp ứng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của dân,

do dân và vì dân, bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, cơ quan, tổ chức, kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp, đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội. Do đó, bảo đảm hiệu quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là yêu cầu tất yếu ở Việt Nam hiện nay. Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ chịu sự chi phối trực tiếp của các quy định của pháp luật TTHC mà còn chịu sự tác động của các yếu tố khác như yếu tố chính trị, kinh tế xã hội và yếu tố con người.

3. Pháp luật TTHC xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam đến nay đã có bước phát triển đáng kể. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm mới tiên bộ, các quy định của pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn bộc lộ những khiếm khuyết, hạn chế đặc biệt các quy định về đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm cũng như mô hình tổ chức tòa án thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Những vướng mắc, bất cập, tồn tại trong các quy định của pháp luật hiện hành ảnh hưởng trực tiếp, gây ra những khó khăn, trở ngại, bất cập trong việc tổ chức thực hiện hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trên thực tế, gây ra những tâm lí tiêu cực cho cá nhân, tổ chức trong xã hội. Những hạn chế, bất cập của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính xuất phát từ các nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau được đánh giá tương đối cụ thể và toàn diện nhằm làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

4. Thực trạng trên đặt ra yêu cầu cấp bách phải làm rõ sự cần thiết của việc nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, đưa ra các quan điểm và kiến nghị được hệ thống các giải pháp có tính đồng bộ, khả thi và khoa học trên cả phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện pháp luật như đã phân tích ở chương 4. Những kiến nghị giải pháp trên nếu được áp dụng trên thực tế, sẽ có tác động tích cực đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Do vậy, Nhà nước cần có những biện pháp cụ thể bảo đảm thực hiện đồng thời các giải pháp để xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trở thành một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính hiệu quả bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức, đem lại niềm tin cho người dân vào cách thức giải quyết tranh chấp bằng con đường tư pháp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, ổn định trật tự quản lí hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân và xu thế hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng ở Việt Nam./.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ**

1. ThS. Nguyễn Thị Hà (2015), chuyên đề 4 “Thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường “*Luật Tố tụng hành chính 2010 và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính*”, Trường Đại học Luật Hà Nội
2. ThS. Nguyễn Thị Hà (2016), “Bàn về quyết định hành chính - đối tượng xét xử của vụ án hành chính”, *Tạp chí kiểm sát*, (8) tr.46-51
3. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Bàn về một số giải pháp nâng cao hiệu quả phiên tòa sơ thẩm trong tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, (6) tr 39-43
4. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn ở Tòa án cấp sơ thẩm theo quy định Luật Tố tụng hành chính năm 2015 ”, *Tạp chí kiểm sát*, (5) tr.32-37
5. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Bàn về các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Pháp Luật và phát triển*, (3-4) tr. 37-41
6. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (4) tr 26-31,41
7. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án nhân dân theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, *Tạp chí Nghề Luật*, (3) tr.65-71
8. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Quyền hạn của hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, (12) tr.16-20
9. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (18), tr. 22-31
10. ThS. Nguyễn Thị Hà (2017), “Bảo đảm tính độc lập của tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Thanh tra*, (10), tr.39-44

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Tiếng Việt

1. Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của tòa án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, Luận án tiến sỹ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị, “Nghị quyết về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020” (số: 49-NQ/TW), ngày 02/06/2005.
3. Bộ Chính trị, “Kết luận về Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án, Viện Kiểm sát và cơ quan điều tra”, (Số 79-KL/TW), ngày 28/07/2010 Bộ Thương mại, *Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ*, (Tài liệu dịch tiếng Việt), Hà Nội
4. Bộ tư pháp-UNDP (2007), *Báo cáo khảo sát nhu cầu của TAND cấp huyện trên toàn quốc*, (Mã số TPK/K-07-19), Nxb Tư pháp, Hà Nội.
5. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2009*”, (Số: 149/BC-CP), ngày 24/09/2009.
6. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2010*”, (Số: 139/BC-CP), ngày 08/10/2010.
7. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2011*”, (Số: 200/BC-CP), ngày 12/10/2011.
8. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012*”, (Số: 223/BC-CP), ngày 14/09/2012.
9. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2013*”, (Số: 450/BC-CP), ngày 28/10/2013.
10. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2014*”, (Số: 324/BC-CP), ngày 12/09/2014.
11. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2015*”, (Số: 455/BC-CP), ngày 23/09/2015.
12. Chính phủ, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2016*”, (Số: 326/BC-CP), ngày 20/09/2016.
13. Nguyễn Đăng Dung, (chủ biên) (2004), *Thế chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
14. Lưu Tiến Dũng (2012), *Độc lập xét xử trong nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, NXB Tư Pháp, Hà Nội.

15. TS Nguyễn Minh Đoan (2003), “Một số ý kiến về cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền”, *tạp chí Luật học*, (5), tr 15-19.
16. Th.s Đặng Xuân Đào, Th.s Lê Văn Minh (2005), “*Một số giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án nhân dân theo tinh thần cải cách tư pháp*” Đề tài cấp bộ, Tòa án nhân dân tối cao.
17. GS.TS.Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, Châu Âu hóa: Hiện trạng của Luật Hành chính Đức”, (Người dịch: TS Nguyễn Thị Ánh Vân), *tạp chí Luật học*, (09- Đặc san tìm hiểu hệ thống pháp luật Cộng Hòa Liên bang Đức) tr.3-8.
18. TS Hoàng Ngọc Giao- chủ biên, Viện nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại – Thực trạng và giải pháp*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
19. PGS. PTS. Nguyễn Ngọc Hoà – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học – Luật Hành chính, Luật TTHC, Luật Quốc tế*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
20. Vũ Thị Hoà (2004), *Giải quyết vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
21. Học viện Chính trị Quốc Gia Hồ Chí Minh, (2004), *Giáo trình Logic học*, Nxb Chính Trị Quốc Gia, Hà nội.
22. Hội đồng thẩm phán TAND tối cao, “Nghị quyết Hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính”, (số: 02/2011/NQ-HĐTP), ngày 29/07/2011.
23. Hội đồng thẩm phán TAND tối cao, “Án lệ số 10/2016/AL về QĐHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính”, *TAND*, Số 2/2017, tr. 46 - 48.
24. Hoàng Quốc Hồng (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
25. TS. Trần Thị Hiền, (2015) “*Luật Tố tụng hành chính 2010 và thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính*”, đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội
26. Phạm Công Hùng (2011), “Những thuận lợi và khó khăn trong áp dụng Luật Tố tụng hành chính”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 100 – 104.

27. Phạm Công Hùng (2012), “Một số vấn đề về trình tự, thủ tục và kỹ năng xét xử vụ án hành chính tại phiên tòa sơ thẩm” *Tạp chí Tòa án nhân dân*, (2), tr. 9 - 17, 19
28. Nguyễn Mạnh Hùng (2002), *Thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của tòa án nhân dân*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
29. Nguyễn Mạnh Hùng (2014), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
30. ThS. Nguyễn Mạnh Hùng, “Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật TTHC – Sự kế thừa, phát triển và những nội dung cần tiếp tục được hoàn thiện”, *Tạp chí Luật học*, (9/2011), tr. 33 – 39.
31. ThS. Nguyễn Mạnh Hùng, “Phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cần tiếp tục được hoàn thiện”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (9/2011), tr. 29 – 33.
32. Nguyễn Mạnh Hùng “Hoàn thiện các quy định của pháp luật về trường hợp tòa án trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, Số 2 /2013, tr. 32 - 37
33. Thân Quốc Hùng, “Nâng cao chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân tỉnh”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, Số 7/2016, tr. 46 - 50
34. TS. Trần Minh Hương (2007), “Bàn về một số vấn đề liên quan đến việc thành lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về khiếu nại và khiếu kiện hành chính), tr. 14 – 17, 32.
35. TS. Trần Minh Hương – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
36. Nguyễn Thị Hương (2013), *Nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính - Nhìn từ góc độ bảo đảm tính độc lập của tòa án*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
37. Phạm Hưng,(1997), “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành Tòa án nhân dân”, *tạp chí Tòa án nhân dân*, (10)
38. TS. Đào Thị Xuân Lan (2011), “Một số nội dung mới cơ bản của Luật Tố tụng hành chính năm 2010”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 3 – 16.
39. Nguyễn Sơn Lâm (2014), “Hoàn thiện quy định của Luật Tố tụng hành chính về việc giao nộp, thu thập chứng cứ trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát* (13), tr. 47 – 51

40. Hoàng Thị Hoa Lê (2011), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
41. V.I.Lênin (1980), Toàn tập, tập 27, NXB Tiến Bộ, Matxcova
42. V.I.Lênin (1980), Toàn tập, tập 44, NXB Tiến Bộ, Matxcova
43. ThS. Nguyễn Thắng Lợi (2011), “Bàn về một số đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 105 - 114
44. Trần Kim Liễu (2011), *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
45. Đinh Văn Minh (2009), “Các hệ thống Tố tụng hành chính trên thế giới”, *tạp chí Nghiên cứu lập pháp*.
46. Cao Vũ Minh,(2017) “Tòa án với việc xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 1, tr. 9 - 13
47. Đồng Thị Ninh,(2012), *Khởi kiện và thụ lí vụ án hành chính theo quy định của pháp Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
48. Nguyễn Việt Nam,(2013), “*Tranh tụng trong tố tụng hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn*”, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
49. PGS.TS Nguyễn Như Phát và PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương, (2010) “*Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay*”.
50. Hoàng Phê - chủ biên, Trung tâm từ điển học – Viện ngôn ngữ học (2002), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.
51. Lương Hữu Phước (2006), *Hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng xét xử vụ án hành chính của toà án*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
52. ThS. Phạm Hồng Quang (2003), “Kinh nghiệm giải quyết tranh chấp hành chính ở Nhật Bản”, *Tạp chí Luật học*, (4), tr. 51 – 59
53. Phạm Hồng Quang (2010), “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử của Tòa án nhân dân”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, 2010
54. ThS. Phạm Hồng Quang (2005), “Tài phán hành chính theo quan niệm của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Luật học*, (1), tr. 71 – 76.
55. ThS. Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách tố tụng hành chính ở Nhật Bản hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (3), tr. 70 – 76.

56. ThS. Nguyễn Văn Quang (2000), “Quyền hạn của Tòa án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, (6), tr. 35 – 40.
57. ThS. Nguyễn Văn Quang (2004), “Về xác định các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính trong xét xử các vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, (4), tr. 46 – 54.
58. TS. Nguyễn Văn Quang (2011), “Luật Tố tụng hành chính 2010 và vấn đề nâng cao hiệu quả xét xử vụ án hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”, *tạp chí Nghề luật*, (4)
59. ThS. Nguyễn Văn Quang (2001), “Giải quyết tranh chấp hành chính ở Ôt-xtrây-li-a”, *Tạp chí Luật học*, (3), tr. 38 - 42.
60. TS. Nguyễn Văn Quang (2010), “Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ”, *Tạp chí Luật học*, (12), tr. 26 - 33.
61. Quốc hội, “Hiến pháp”, ngày 08/12/ 2013
62. Quốc hội, “Luật Tổ chức Tòa án nhân dân”, (Số: 62/2014/QH13), ngày 24/11/2014
63. Quốc hội, “Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân”, (Số: 63/2014/QH13), ngày 24/11/2014
64. Quốc hội, “Luật Đất đai”, (Số: 45/2013/QH13), ngày 29/11/2013
65. Quốc hội, “Luật Cảnh tranh”, (số: 27/2004/QH11), ngày 03/12/2004,
66. Quốc hội, “Luật Cán bộ, công chức”, (số: 22/2008/QH12), ngày 13/11/2008
67. Quốc hội, “Luật Thi hành án dân sự”, (số: 26/2008/QH12), ngày 14/11/2008
68. Quốc hội, “Luật Tố tụng hành chính”, (số: 64/2010/QH12), ngày 24/11/2010
69. Quốc hội “Luật Tố tụng hành chính”, số: 93/2015/QH13), ngày 25/11/2015
70. Quốc hội, “Luật Khiếu nại”, (số: 02/2011/QH13), ngày 11/11/2011,
71. Quốc hội, “Luật Xử lí vi phạm hành chính”, (số:15/2012/QH13), ngày 20/06/2012
72. GS.TS. Roland Fritz, M.A. (2011), “Hệ thống tài phán hành chính của Cộng hoà Liên bang Đức” (Người dịch: PGS.TS. Đào Thị Hằng), *Tạp chí Luật học*, (09 – Đặc san: tìm hiểu hệ thống pháp luật Cộng hoà Liên bang Đức), tr. 9 – 20
73. ThS. Hoàng Văn Sao và GV. Nguyễn Phúc Thành – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (2007), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

74. Th.s Hoàng Văn Sao và Nguyễn Phúc Thành – Chủ biên, trường đại học Luật Hà nội,(2011), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
75. Lê Việt Sơn, “Hoàn thiện các quy định về khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc thuộc thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của TAND”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 10/2013, tr. 14 - 18, 26
76. Lê Việt Sơn, (2016) “Những điểm mới về phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật TTHC năm 2015”, *Tạp chí Nghề Luật*, Số 4 tr. 18 - 23
77. GS. TS. Lê Minh Tâm và PGS. TS. Nguyễn Minh Đoan – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Lí luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
78. Thanh tra nhà nước (1992), *Toà hành chính – những vấn đề lí luận và thực tiễn*, Đề tài khoa học cấp nhà nước, Hà nội.
79. TS. Phạm Hồng Thái – Chủ biên (2001), *Quyết định hành chính, Hành vi hành chính – Đối tượng xét xử vụ án hành chính của Toà án*, Nxb. Tổng hợp Đồng Nai, Đồng Nai.
80. TS Nguyễn Văn Thanh và LG. Đinh Văn Minh (2004), *Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, NXB Tư pháp
81. ThS. Đồng Thị Kim Thoa (2005), “Về quyền hạn của toà án trong việc ra phán quyết khi giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm”, *Tạp chí Luật học*, (4), tr. 38 – 43.
82. *Tìm hiểu về nhà nước pháp quyền* (1992), Nxb Pháp Lý, Hà Nội.
83. TS. Nguyễn Thị Thuỷ (2011), “Những điểm mới về khởi kiện vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai theo Luật Tố tụng hành chính”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 88 – 99.
84. TS Nguyễn Thị Thuỷ (2017), “Pháp luật Tố tụng hành chính về việc xử lý văn bản pháp luật khiếm khuyết”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (4),tr 15-21
85. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết 3 năm thi hành Luật Tố tụng hành chính*”, (Số: 04/BC-TANDTC) ngày 29 tháng 01 năm 2015
86. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2006 và triển khai nhiệm vụ công tác năm 2007 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 01/BC-TA), ngày 5/1/2007
87. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2007 và triển khai nhiệm vụ công tác năm 2008 của ngành Tòa án nhân dân*”, (Số 05/BC-TA), ngày 17/1/2008

88. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2008 và triển khai nhiệm vụ công tác năm 2009 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 22/BC-TA), ngày 04/12/2008.
89. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2009 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2010 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 01/BC-TA), ngày 22/01/2010.
90. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2010 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2011 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 01/BC-TA), ngày 04/01/2011.
91. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2011 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2012 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 36/BC-TA), ngày 28/12/2011.
92. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2012 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2013 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 05/BC-TA), ngày 18/01/2013.
93. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2013 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2014 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: /BC-TA), ngày 25/10/2013.
94. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2014 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2015 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 03/BC-TA), ngày 29/01/2015.
95. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết công tác năm 2015 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2016 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 03/BC-TA), ngày 29/01/2016.
96. TAND tối cao, “*Dự thảo Báo cáo Tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017 của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: /BC-TA)
97. TAND tối cao, “*Báo cáo Tổng kết thực tiễn 12 năm hoạt động giải quyết các vụ án hành chính của ngành Tòa án nhân dân*”, (số: 210/TANDTC), ngày 18/11/2009.
98. TAND tối cao, (2001), *Thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính – Những tồn tại, vướng mắc và hướng giải quyết*, đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, Hà nội.
99. TAND Thành phố Hồ Chí Minh (2009), *Bản số liệu tổng hợp công tác xét xử hành chính của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh năm 2009*, Thành phố Hồ Chí Minh

100. TAND tối cao, “*Tham luận tại Hội nghị triển khai công tác năm 2014 của ngành Tòa án nhân dân*”, tháng 1/2014.
101. TAND tối cao, “*Tham luận tại Hội nghị triển khai công tác năm 2015 của ngành Tòa án nhân dân*”, tháng 1/2015.
102. TAND tối cao, “*Tham luận tại Hội nghị triển khai công tác năm 2016 của ngành Tòa án nhân dân*”, tháng 1/2016.
103. TAND tối cao, Vụ tổng hợp, Thống kê về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính (2010-2016)
104. TAND tối cao, Vụ tổng hợp, Thống kê về xét xử phúc thẩm vụ án hành chính (2010-2016)
105. TAND tối cao, Vụ tổng hợp, Thống kê về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Hà nội, Thành Phố Hồ Chí Minh, Nghệ An (2010-2016)
106. Chu Đức Tinh (2001), *Chủ tịch Hồ Chí Minh với việc giải quyết vấn đề dân tộc dân chủ trong cách mạng Việt Nam*, Nxb Chính Trị quốc gia, Hà nội.
107. Vũ Anh Tuấn,(1996) , “Luật dân sự Việt Nam- Một số đặc điểm trong quá trình phát triển”, *sinh hoạt lý luận*,(6)
108. Trung tâm ngôn ngữ và văn hóa Việt Nam (2003), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nhà Xuất bản Văn hóa thông tin
109. *Từ điển Luật học* (1999), Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội
110. *Từ điển giải thích thuật ngữ pháp lý thông dụng* (2001), Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội
111. Hoàng Trọng Tuyên (2008), “Thực tiễn áp dụng quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tranh chấp đất đai”, *Tạp chí Thanh tra*,(11),tr18-19
112. PGS.TS Vũ Thư (2005), “ Các khía cạnh lí luận và thực tiễn của việc thành lập cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống hành pháp”, TAND, (4), tr.10
113. Nguyễn Thế Thuấn (2001), *Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*, luận án tiến sĩ luật học, Học viện chính trị Quốc Gia Hồ Chí Minh, Hà nội.
114. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp quyền của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, NXB Khoa học xã hội, Hà nội
115. Ủy ban thường vụ Quốc hội, “*Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính*”, (số: 49/1996/PL-UBTVQH9), ngày 21/05/1996 (Pháp lệnh này đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Pháp lệnh số 10/1998/PL-UBTVQH10, ngày 25/12/1998 và Pháp lệnh số 29/2006/PL-UBTVQH11, ngày 05/04/2006

116. Ủy ban thường vụ Quốc hội, “Pháp lệnh Án phí, lệ phí toà án”, (số: 10/2009/PL-UBTVQH12), ngày 27/02/2009
117. VKDND tối cao, “Báo cáo Tổng kết thực tiễn 12 năm hoạt động kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính của ngành Viện kiểm sát nhân dân”, (số: 105/BC-Viện kiểm sátTC-V12), ngày 25/11/2009.
118. Viện khoa học pháp lí (2004), *Luật hành chính một số nước trên thế giới*, NXB Tư pháp, Hà nội.
119. Viện khoa học pháp lí (2006), *Từ điển Luật học*, NXB Tư pháp, Hà nội.
120. ThS. Nguyễn Thị Hoàng Bạch Yến (2011), “Những quy định về khởi kiện, thụ lí vụ án hành chính”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 31 – 42.

Tiếng Anh

121. Adriaan Bedner (2001), *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, published by Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands
122. Constitution of the Kingdom of Thai Lan, part 4, Section 40, *Judicial Review of Administrative Action: Reviewable Decisions, Conduct and Powers and General Grounds*.
123. Ishikawa Toshiyuki, *The Introductory Japanese Law*, Hajimete no Gyoseihou, 2006. tr 67-72
124. Ji Hongbo (2013), “Reforming Administrative Dispute Resolution in China”, *The Asia Foundation*, (<http://asiafoundation.org/in-asia/2013/09/18/reforming-administrative-dispute-resolution-in-china/>).
125. Dr. Pham Hong Quang (2010), *Administrative Division Court in Vietnam: Model, Jurisdiction and Lesson from foreign experiences*, Center for Asian Legal Exchange (CALE), Nagoya University.
126. Nguyễn Văn Quang (2007), *A comparative study of the systems of review of administrative action by courts and tribunals in Australia and Viet Nam: What vietnam can learn from Australian experience*, Bundoora.
127. Martine Lombard và Gilles Dumont, (2007), *Pháp luật hành chính của cộng hoà Pháp*, Nxb Tư pháp, Hà nội.
128. X.A-léch-xây-ép(1986), *Pháp luật trong cuộc sống chúng ta*, bản dịch tiếng Việt của Đồng Ánh Quang, TS Nguyễn Đình Lộc hiệu đính, Nxb Pháp Lý, Hà nội.

TRANG WEB

129. Phạm Duy Nghĩa, *Năm chủ trương cải cách tư pháp thành công*, <http://thongtinphapluatdansu.wordpress.com/2011/01/23/>
130. Tổ Phóng viên pháp luật, (02/06/2010), “Toà hành chính: Hành người khởi kiện là chính”, *Tiền phong online*, (<http://www.tienphong.vn/Phap-Luat/502038/Toa-hanh-chinh-Hanh-nguoi-khoi-kien-la-chinh.html>).
131. <http://dantri.com.vn/ban-doc/sau-vu-ubnd-quan-2-thua-kien-chinh-quyen-se-ung-xu-the-nao-voi-nguoi-dan-2016062907471274.htm>.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1: Tình hình thụ lý, giải quyết và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính các cấp trên cả nước từ năm 2012 - 2013

NĂM	CẤP TÒA ÁN	SỐ THỤ LÝ			ĐÃ GIẢI QUYẾT		SỐ VỤ ÁN CÒN LẠI	TÌNH HÌNH GIẢI QUYẾT				
		Cũ còn lại	Mới thụ lý	Tổng số	Số vụ	Tỷ lệ giải quyết (%)		Chuyển hồ sơ vụ án	Đình chỉ	Hủy quyết định	Bác đơn	Tạm đình chỉ
2012	Cấp tỉnh	58	780	838	609	72,7	229	26	178	212	59	134
	Cấp huyện	412	3922	4334	3225	74,4	1109	169	1097	968	270	721
	Tổng	470	4702	5172	3834	73,6	1338	195	1275	1180	329	855
2013	Cấp tỉnh	229	711	940	794	84,5	146	54	220	325	73	122
	Cấp huyện	1109	3809	4918	3877	78,8	1041	127	1267	1473	242	768
	Tổng	1338	4520	5858	4671	81,7	1187	181	1487	1798	315	890
2014	Cấp tỉnh	146	591	737	617	83,7	120	25	185	175	67	165
	Cấp huyện	1041	3567	4608	3838	83,3	770	84	1276	1099	533	846
	Tổng	1187	4158	5345	4455	83,5	890	109	1461	1274	600	1011
2015	Cấp tỉnh	292	582	874	717	82	157	35	154	242	80	206
	Cấp huyện	1703	2539	4242	3607	85	635	190	1172	958	476	811
	Tổng	1995	3121	5116	4324	83,5	792	225	1326	1200	556	1017
2016	Cấp tỉnh	364	1171	1535	1172	76,4	363	36	321	398	149	268
	Cấp huyện	1437	1961	3398	2839	83,5	559	212	918	777	325	607
	Tổng	1801	3132	4933	4011	80	922	248	1239	1175	474	875
<i>Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao</i>												

PHỤ LỤC 2: Thống kê tình hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính một số địa phương từ năm 2012-2016

Tình hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Hà Nội từ năm 2012-2016

Bảng	Số vụ án đã thụ lí	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm	Tỉ lệ giải quyết (%)	Số vụ việc còn lại
Năm 2012	390	110	28.2	280
Năm 2013	547	388	70.9	159
Năm 2014	430	243	56.5	187
Năm 2015	382	244	63.9	158
Năm 2016	345	218	63.2	127

Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao

Tình hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Thành phố Hồ Chí Minh từ năm 2012-2016

Bảng	Số vụ án đã thụ lí	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm	Tỉ lệ giải quyết (%)	Số vụ việc còn lại
Năm 2012	1386	682	49.2	704
Năm 2013	1347	679	50.4	668
Năm 2014	1197	555	46.4	642
Năm 2015	1155	597	51.7	558
Năm 2016	1114	485	43.5	629

Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao

Tình hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Nghệ An từ năm 2012-2016

Bảng	Số vụ án đã thụ lí	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm	Tỉ lệ giải quyết (%)	Số vụ việc còn lại
Năm 2012	67	40	59.7	27
Năm 2013	73	44	60.3	29
Năm 2014	96	48	50	48
Năm 2015	89	36	40.4	53
Năm 2016	99	35	35.4	64

Nguồn: Vụ tổng hợp, TAND tối cao