

THIẾT LẬP MÔ HÌNH CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ: MỘT SỐ GỢI Ý TỪ MÔ HÌNH CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH CỦA ỚT-XTRÂY-LIA

*Nguyễn Văn Quang**

ĐẶT VẤN ĐỀ

Hơn mười lăm năm qua, với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của dân, do dân và vì dân, Nhà nước ta đã có những nỗ lực đáng kể trong việc xây dựng và hoàn thiện các thiết chế và hệ thống pháp luật của mình. Công cuộc cải cách tư pháp mà Đảng và Nhà nước đang tiến hành hiện nay là một minh chứng sinh động cho những nỗ lực này. Cải cách thiết chế và hệ thống pháp luật hiện nay ở nước ta còn nhằm góp phần đáp ứng yêu cầu của việc hội nhập khu vực và quốc tế¹. Trong bối cảnh như vậy, việc hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính phải hướng tới những mục tiêu, yêu cầu của cải cách tư pháp, những yêu cầu của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) mà Việt Nam đã chính thức là thành viên,² cũng như những yêu cầu của các hiệp định song phương, đa phương khác có liên quan mà Việt Nam đã tham gia.

Việc trao thẩm quyền xét xử hành chính cho Tòa án nhân dân các cấp kể từ ngày 1 tháng 7 năm 1996 đã đặt một dấu mốc quan trọng cho việc hình thành cơ chế tài phán tư pháp để giải quyết các tranh chấp hành chính – loại tranh chấp vốn dĩ trước đây chủ yếu chỉ được giải quyết bằng con đường hành chính thông qua cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo. Kể từ khi Tòa án nhân dân được trao thẩm quyền xét xử hành chính, đã có khá

nhiều cuộc bàn luận xung quanh vấn đề làm thế nào để nâng cao chất lượng xét xử của Tòa án nhân dân. Dù rằng giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường Tòa án ngày càng dần trở nên quen thuộc đối với các cơ quan, tổ chức và cá nhân,³ hiện vẫn còn rất nhiều việc cần phải làm để nâng cao hiệu quả của cơ chế xét xử hành chính. Một trong những điều rất dễ nhận thấy là mặc dù thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án nhân dân luôn được mở rộng, năng lực xét xử hành chính của Tòa án nhân dân ở nước ta còn nhiều hạn chế, không đáp ứng được với nhu cầu giải quyết các tranh chấp hành chính ngày một gia tăng hiện nay⁴.

Người dân cũng đang quan tâm nhiều đến những bất cập của cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay. Đã từ lâu, dường như mọi người đã khá quen với việc cơ quan hành chính và các cán bộ có thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước ngăn ngại sửa chữa các quyết định hành chính sai phạm, bất hợp lý của chính mình khi bị khiếu nại; vì vậy, cá nhân, tổ chức khiếu nại thường tỏ thái độ thiếu tin tưởng đối với việc giải quyết

³Xem “*Dân kiện cơ quan công quyền: Chuyên không còn hiếm*” (2004), Báo điện tử VnExpress <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phap-luat/2004/02/3B9CF899/>>.

⁴Xem Nghĩa Nhân, “*Ngành Tòa án khó kham nổi việc xử lý tranh chấp đất đai*” (2003), Báo điện tử VnExpress <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phap-luat/2003/07/3B9C9DE9/>>; Hồng Phúc, “*Tòa án chưa đủ sức giải quyết các khiếu kiện về đất đai*” (2003), Báo điện tử VietNamNet <<http://www.vnn.vn/422/2003/7/2/1466/>>.

* TS. Luật học, Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

¹Xem thêm *Báo cáo đánh giá tổng thể về chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010*.

²Xem Tờ trình Quốc hội số 15/CP-XDPL ngày 21 tháng 10 năm 2005 về dự thảo *Luật Khiếu nại, Tố cáo*.

khieu nại bằng con đường hành chính này⁵. Trên thực tế, vì nhiều lý do khác nhau, có một số lượng lớn các quyết định giải quyết khieu nại hành chính được kết luận là có sai phạm⁶. Tuy nhiên, do không có nhiều cơ hội được lựa chọn các cơ chế giải quyết khieu nại hành chính khác, người khieu nại đều phần lớn phải trông chờ vào kết quả của việc giải quyết khieu nại bằng con đường hành chính.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, khi Việt Nam đã là thành viên chính thức của WTO và tham gia ngày càng nhiều vào các hiệp định đa phương, song phương, việc thiết lập các cơ quan tài phán độc lập để giải quyết các khieu kiện hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu về tính minh bạch là một đòi hỏi khách quan. Chẳng hạn, Điều 7 của Chương VI “Những điều khoản liên quan đến tính minh bạch và quyền khieu kiện” của Hiệp định thương mại Việt-Mỹ xác định rằng, các bên của Hiệp định phải duy trì các cơ quan tài phán hành chính và tư pháp để kiểm tra và đánh giá các quyết định hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến những vấn đề của Hiệp định trên cơ sở có yêu cầu của bên có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại. Tương tự như vậy, Điều X của Hiệp định chung về thuế và thương mại 1947 (GATT) đã đặt ra quy định đảm bảo tính minh bạch và sau đó quy định này đã được đưa vào Hiệp định Marrakesh về thành lập WTO. Quy định về đảm bảo tính minh bạch

yêu cầu các quốc gia thành viên của WTO phải thành lập các cơ quan tài phán độc lập để giải quyết các khieu kiện hành chính có liên quan đến lĩnh vực hải quan.

Hàng loạt các giải pháp cho những bất cập nêu trên đã được đề xuất, trong đó những giải pháp hướng đến việc nâng cao chất lượng và năng lực xét xử hành chính của hệ thống Tòa án nhân dân ở nước ta đã thu hút được sự quan tâm của nhiều người. Bên cạnh đó, đề xuất về việc thiết lập một mô hình cơ quan tài phán hành chính (*administrative tribunal*) như thường thấy ở một số nước phương Tây, đặc biệt các nước trong hệ thống thông luật (*common law*) trong đó có Ôt-xtrây-li-a cũng đang là tâm điểm chú ý của các nhà chuyên môn, quản lý và đông đảo giới luật gia⁷.

Tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh mỗi nước, mô hình tổ chức cụ thể của các cơ quan tài phán hành chính này có thể khác nhau, song chúng đều thống nhất với nhau ở một số điểm căn bản dưới đây:

- Cơ quan tài phán hành chính là cơ quan chuyên trách giải quyết các tranh chấp hành chính, thuộc nhánh hành pháp, độc lập về mặt tổ chức và hoạt động với cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính bị khieu kiện. Về cơ cấu, thành phần hội đồng giải quyết tranh chấp hành chính của cơ quan tài phán hành chính thông thường bao gồm những người có kiến thức chuyên môn về pháp luật (các luật gia hoặc các thẩm phán Tòa án được phân công làm nhiệm vụ của hội đồng giải quyết tranh chấp hành chính của cơ quan tài phán hành chính) và các chuyên gia về các lĩnh vực chuyên môn có liên quan đến khieu kiện hành chính đang được giải quyết;

- Vì thuộc nhánh hành pháp nên các cơ quan tài phán hành chính có những quyền hạn giống như các cơ quan hành chính nhà nước khi giải quyết các tranh chấp hành chính. Nói cách khác, trong khi Tòa án chỉ có quyền xem xét, đánh giá tính hợp pháp của các quyết định hành chính bị khieu kiện,

⁵ Anh Thư, “Giải quyết khieu nại không thể vừa đá bóng, vừa thổi còi” (2005), Báo điện tử VnExpress <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phap-luat/2005/08/3B9E14C4/?q=1>>; Văn Tiến, “Nên thành lập cơ quan tài phán hành chính?” (2005), Báo điện tử VietNamNet <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phapluat/2005/08/3B9E14C4/?q=1>>.

⁶ Theo ông Nguyễn Đăng Đại, Phó Trưởng Ban Dân nguyện của Quốc hội chỉ khoảng 30% vụ việc giải quyết khieu nại là người khieu nại hài lòng với cách giải quyết của các cơ quan, cán bộ có thẩm quyền bị khieu nại, trong khi đó có tới 70% số vụ việc quyết định giải quyết khieu nại được kết luận là có sai phạm. Xem thêm Văn Tiến, “Dân ít khieu nại mới đáng ngại!” (2004) <<http://www.vnn.vn/chinhtri/doinoi/2004/04/60588/>>.

⁷ Xem Văn Tiến, đã trích dẫn ở chú thích số 5.

cơ quan tài phán hành chính lại được trao quyền hạn rộng hơn. Ngoài quyền phán quyết về tính hợp pháp, khi nhận thấy rằng quyết định hành chính bị kiện có nội dung không hợp lý, cơ quan tài phán hành chính có thể hủy bỏ, sửa đổi hoặc yêu cầu ban hành quyết định hành chính mới phù hợp với thực tiễn;

- Các quyết định của cơ quan tài phán hành chính có thể bị khiếu kiện tại Tòa án tư pháp, tuy nhiên Tòa án cũng chỉ xem xét đến khía cạnh áp dụng pháp luật của quyết định này (có hợp pháp hay không) và không xem xét, đánh giá tính phù hợp với thực tế vụ việc của nó.

Nhìn chung, mô hình cơ quan tài phán hành chính giải quyết tranh chấp như đã nêu trên đều được đánh giá là có một số ưu thế nổi trội so với việc giải quyết các khiếu kiện hành chính bằng Tòa án tư pháp, cụ thể là:

- Thứ nhất, thông thường việc giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường thông qua các cơ quan tài phán hành chính ít rườm rà về thủ tục, nhanh chóng hơn về thời gian, do đó tiết kiệm được công sức và tiền bạc so với việc giải quyết tại Tòa án tư pháp;

- Thứ hai, điều quan trọng hơn cả là cơ quan tài phán hành chính với tư cách là cơ quan thuộc nhánh hành pháp, có khả năng, điều kiện và có quyền hạn được xem xét đánh giá tính hợp lý, phù hợp với thực tế vụ việc của các quyết định hành chính bị khiếu kiện – điều mà Tòa án tư pháp không thể có được. Thực tế cho thấy, phần lớn các tranh chấp hành chính nảy sinh liên quan nhiều đến việc tranh luận, xem xét, đánh giá về khía cạnh hợp lý hơn là khía cạnh hợp pháp của vụ việc. Do vậy, đặc điểm này của cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan tài phán hành chính có lẽ là ưu điểm nổi bật của mô hình cơ quan tài phán hành chính.

Ở Việt Nam hiện nay, ý tưởng về việc thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính dường như nhận được sự ủng hộ của nhiều người trên cơ sở cho rằng mô hình này không những có khả năng giải quyết được những bất cập của cơ chế giải quyết khiếu

nại, tố cáo theo con đường hành chính mà còn có nhiều ưu điểm so với việc giải quyết các khiếu kiện hành chính tại Tòa án tư pháp. Mặc dù, trên thực tế vẫn còn có những ý kiến hoài nghi về cơ sở của việc thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính trong điều kiện hiện tại của Việt Nam,⁸ những đề xuất chính thức của Chính phủ về việc thành lập cơ quan tài phán hành chính,⁹ đặc biệt là những kiến nghị xuất phát từ thực tiễn của Bộ Tài nguyên và Môi trường về thành lập cơ quan tài phán về đất đai¹⁰ đã thể hiện rõ quyết tâm của Nhà nước trong việc hình thành một mô hình mới về tài phán để giải quyết các khiếu kiện hành chính.

Liệu những đề xuất việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính có khả thi trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam? Ở mức độ nào những kinh nghiệm về xây dựng cơ quan tài phán hành chính ở các nước có hệ thống cơ quan tài phán hành chính phát triển như Úc- xtrây- lia có thể gợi mở cho Việt Nam ý tưởng về việc hình thành mô hình này? Những thách thức nào mà các nhà cải cách của Việt Nam có thể sẽ phải đương đầu trong quá trình thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính? Tất cả những câu hỏi này là mối quan tâm chủ yếu mà bài viết mong muốn làm sáng tỏ.

I. THIẾT LẬP MÔ HÌNH CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH: Ý TƯỞNG KHÔNG MỚI Ở VIỆT NAM

Hơn mười năm trước, trong dự thảo Luật Tổ chức Tòa án hành chính trình trước Quốc hội, các nhà làm luật đã đề xuất việc thành

⁸ Xem: Anh Thu, “*Chưa thể thi điểm mô hình cơ quan tài phán hành chính*” (2005), <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phap-luat/2005/07/3B9E09D8/?q=1>>.

⁹ Xem: “*Sẽ khắc phục tình trạng ùn đứ trách nhiệm*” Báo Nhân dân điện tử ngày 03 tháng 11 năm 2005

<<http://www.nhandan.com.vn/tinbaiddadang/noidung/?top=40&sub=67&article=45706>>.

¹⁰ Xem Thanh Ngọc, “*Sẽ có cơ quan tài phán chuyên phân xử về đất đai?*” (2005), VietnamNet, <<http://www.vnn.vn/chinhtri/2005/10/498063/>>.

lập mô hình Tòa án hành chính trực thuộc Chính phủ¹¹. Về cơ bản, mô hình Tòa án hành chính trực thuộc Chính phủ được xây dựng trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của Pháp về mô hình cơ quan Hội đồng Nhà nước (*Conseil d'état*) và Tòa án hành chính (*tribunaux administratifs*). Đề xuất thành lập hệ thống Tòa án hành chính trực thuộc Chính phủ xuất phát từ việc nhận thức về vai trò và tầm quan trọng của kiến thức chuyên môn về pháp luật hành chính và quản lý nhà nước mà các thẩm phán cần phải có để giải quyết các khiếu kiện hành chính. Ở một số điểm căn bản, mô hình Tòa án hành chính trực thuộc Chính phủ mà các nhà lập pháp Việt Nam đã đề xuất có nhiều nét tương đồng với mô hình cơ quan tài phán hành chính ở các nước trong hệ thống thông luật trong đó có Ôt-xtrây-li-a.

Trước khi bàn luận sâu về vấn đề này, có lẽ cũng nên lưu ý rằng trước đây trong một số tài liệu bằng tiếng Việt, thuật ngữ tiếng Anh "*tribunal*" thông thường được dịch là *Tòa án* (theo nghĩa là Tòa án tư pháp). Việc dịch thuật như vậy không diễn đạt được chính xác nghĩa của thuật ngữ này đặc biệt khi chúng ta tìm hiểu hệ thống cơ quan có chức năng giải quyết các tranh chấp của các nước theo hệ thống thông luật. Chẳng hạn, nếu hiểu *tribunal* là Tòa án (tư pháp), những người tìm hiểu về hệ thống cơ quan giải quyết tranh chấp hành chính của Ôt-xtrây-li-a sẽ rất lúng túng và nhầm lẫn về việc song song tồn tại các Tòa án tư pháp (*court of law*) có thẩm quyền xét xử các khiếu kiện hành chính với *administrative tribunal* (được hiểu là cơ quan tài phán hành chính). Tuy nhiên, trong thời gian gần đây thuật ngữ pháp lý *cơ quan tài phán hành chính*, phân biệt với *Tòa án hành chính* đã được sử dụng khá rộng rãi, phản ánh được bản chất của loại hình cơ quan giải quyết tranh chấp hành chính này.

Trở lại với mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ đã được đề xuất trước đây, điểm tương đồng trước hết của mô hình này với mô hình cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a là ở chỗ chúng đều được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ phạm vi của nhánh hành pháp. Bên cạnh đó, tiêu chuẩn lựa chọn các thẩm phán của Tòa án hành chính thuộc Chính phủ cũng giống như tiêu chuẩn lựa chọn các thành viên của cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a. Cả hai đều dựa trên tiêu chí về trình độ am hiểu về pháp luật đặc biệt là pháp luật hành chính và các kiến thức chuyên môn về các lĩnh vực quản lý có liên quan.

Tuy vậy, cũng có vài điểm khác biệt căn bản giữa mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ và mô hình cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a. Điểm dễ nhận thấy là nếu như trong giải quyết các khiếu kiện hành chính, các cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a có quyền được xem xét, kiểm tra, đánh giá cả tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định hành chính bị kiện thì Tòa án hành chính thuộc Chính phủ chỉ có quyền kiểm tra tính hợp pháp của các quyết định hành chính bị kiện. Nói cách khác, trong khi các cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a được quyền sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định hành chính bị kiện thì Tòa án hành chính thuộc Chính phủ không được phép sử dụng những quyền hạn này mà chỉ được phép hủy quyết định hành chính bị kiện nếu có căn cứ cho rằng quyết định đó là bất hợp pháp. Điểm khác biệt căn bản thứ hai giữa hai mô hình này thể hiện ở chỗ trong khi các quyết định về việc giải quyết vụ kiện của các cơ quan tài phán hành chính có khả năng tiếp tục bị kiện tại các Tòa án thường (Tòa án tư pháp) thì phán quyết của Tòa án hành chính thuộc Chính phủ có giá trị thi hành và không thể bị kiện tại Tòa án tư pháp (hay nói cách khác đó là Tòa án nhân dân).

Chúng ta đều biết rằng đề xuất về việc thiết lập mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ đã bị từ chối với lý do căn bản là

¹¹ Xem Dự thảo Luật tổ chức Tòa án hành chính trình Quốc hội khóa 9 kỳ họp thứ 7 năm 1994.

việc tồn tại một hệ thống Tòa án riêng biệt song song cùng với hệ thống Tòa án nhân dân là điều không phù hợp với quy định của Hiến pháp nước ta. Bên cạnh đó, một lý do khác mà nhiều người cũng quan tâm đó là việc đặt một hệ thống cơ quan xét xử dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ - người đứng đầu hệ thống hành pháp sẽ làm mờ nhạt đi sự phân định giữa hành pháp và tư pháp trong tổ chức, phân công quyền lực của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Như đã nêu ở phần đặt vấn đề, trước yêu cầu bức xúc của việc thiết lập những mô hình có khả năng giải quyết hiệu quả các khiếu kiện hành chính, đề xuất về việc thiết lập một hệ thống cơ quan tài phán chuyên giải quyết các khiếu kiện hành chính, nằm trong nhánh hành pháp, độc lập với các cơ quan ban hành các quyết định hành chính bị khiếu kiện đã được bàn thảo sôi nổi. Về bản chất, mô hình cơ quan tài phán hiện đang được đề xuất hoàn toàn tương tự như mô hình cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a, nước nằm trong hệ thống thông luật. Trên phương diện lý thuyết, mô hình này đã loại bỏ những hạn chế về mặt Hiến pháp mà mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ trước đây đã vấp phải. Là một bộ phận của nhánh hành pháp, các cơ quan tài phán hành chính thực hiện việc giải quyết các khiếu kiện hành chính nhưng không được trao quyền tư pháp như cơ quan tòa án; hơn thế nữa, quyết định giải quyết các khiếu kiện hành chính của cơ quan tài phán hành chính có thể bị kiện tại Tòa án nếu như có căn cứ cho rằng nó đã giải quyết vụ việc không đúng với các quy định của pháp luật. Điều này hoàn toàn phù hợp với quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) ghi nhận rằng Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất ở nước ta.

Tóm lại, phân tích về những nét tương đồng và khác biệt giữa mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ đã từng được đề xuất thành lập và mô hình cơ quan tài phán hành chính thường thấy ở các nước theo hệ thống thông luật, một mặt cho chúng ta thấy rằng ý tưởng về việc hình thành một cơ quan tài phán nằm trong nhánh hành pháp, có thể giải

quyết một cách hiệu quả các khiếu kiện hành chính không phải là điều mới ở nước ta. Mặt khác, sự khác biệt giữa mô hình Tòa án hành chính thuộc Chính phủ với mô hình cơ quan tài phán hành chính cần phải được nhận thức đúng đắn để có thể đưa ra những đề xuất sát hợp cho việc thiết lập một hệ thống cơ quan tài phán có đủ khả năng giải quyết hiệu quả các khiếu kiện hành chính như vẫn thấy ở các nước có hệ thống tài phán hành chính phát triển.

II. NHU CẦU VÀ CĂN CỨ THIẾT LẬP MÔ HÌNH CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM: MỘT VÀI GỢI Ý TỪ KINH NGHIỆM CỦA ÔT-XTRÂY-LIA

1. Cơ sở để thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính

Như đã trình bày ở trên, xét về mặt quy định của Hiến pháp, mô hình cơ quan tài phán hành chính hiện đang được đề xuất là hoàn toàn phù hợp. Tuy nhiên, nếu chỉ có riêng điều này, chúng ta sẽ không có đủ căn cứ thuyết phục về sự cần thiết phải thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính ở nước ta.

Ôt-xtrây-li-a là một nước có nền tài phán hành chính phát triển và những kinh nghiệm của họ trong lĩnh vực này hiện đang được nhiều nước phát triển và đang phát triển trong đó có cả các nước thuộc khu vực Đông Nam Á quan tâm nghiên cứu¹². Để giải quyết

¹² Xem Trevor Buck, *Administrative Justice and Alternative Dispute Resolution: the Australian Experience* (2005) < http://www.dca.gov.au/research/2005/8_2005_full.pdf>; Justice Garry Downes AM, "Australian and Thailand Comparative Administrative Law", Thailand - Australia Mature Administrative Law Program Visit to Australia by Professor Dr Ackaratorn Chularat President of the Supreme Administrative Court and Other Judges and Court Officials, Sydney 5 February 2007 <<http://www.aat.gov.au/SpeechesPapersAndResearch/speeches/downes/pdf/ComparativeAdministrativeLawFebruary2007.pdf>>; Chief Justice HR Soerjono, 'Opening Address at Seminar' in Robin Creyke, Julian Disney and John MacMillan (eds), *Aspects of Administrative Review in Australia and Indonesia*, Australia-Indonesia Legal Seminar Series (1996) 3, 3-5.

các khiếu kiện hành chính, ngoài các Tòa án tư pháp, khoảng từ những năm 70 của thế kỷ XX, Ôt-xtrây-li-a thiết lập một hệ thống cơ quan tài phán hành chính khá đồng bộ và hiện tại các cơ quan tài phán hành chính giữ vai trò chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính. Nhìn vào các con số thống kê, người ta chỉ thấy một số lượng tương đối khiêm tốn các vụ việc hành chính do Tòa án tư pháp giải quyết, trong khi đó phần lớn các tranh chấp hành chính ở Ôt-xtrây-li-a được giải quyết bằng các cơ quan tài phán hành chính. Vậy liệu những cơ sở mà dựa vào đó Ôt-xtrây-li-a thiết lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính có thể đưa ra được những gợi ý cho thực tiễn về vấn đề này ở Việt Nam?

Thứ nhất, việc thiết lập một hệ thống cơ quan độc lập với các cơ quan ban hành quyết định hành chính để giải quyết các khiếu kiện hành chính liên quan đến các quyết định hành chính là một nhu cầu cần thiết, khách quan mà hầu như hệ thống luật pháp của bất cứ quốc gia nào cũng đòi hỏi. Ở Ôt-xtrây-li-a, điều này được phản ánh ở việc Tòa án tư pháp được trao thẩm quyền giải quyết các vụ việc hành chính và đặc biệt là sự có mặt của hệ thống đa dạng các cơ quan tài phán hành chính có chức năng giải quyết khiếu kiện hành chính. Ngoài hai kênh giải quyết khiếu kiện hành chính này ra, Ôt-xtrây-li-a cũng thiết lập một số cơ chế kiểm tra, giám sát độc lập khác hỗ trợ rất tích cực cho việc giải quyết các khiếu kiện hành chính. Như vậy, ở một quốc gia phát triển như Ôt-xtrây-li-a, có rất nhiều cơ hội để các tổ chức, cá nhân có quyền được lựa chọn giải pháp phù hợp để giải quyết các khiếu kiện hành chính, nhằm đạt được mục tiêu bảo vệ một cách hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Trong bối cảnh hiện nay ở nước ta, khi những bất cập của cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo bằng con đường hành chính và những hạn chế của việc giải quyết các khiếu kiện hành chính do Tòa án nhân dân thực hiện trở thành mối quan tâm của nhiều người thì sự cần thiết phải đổi mới, cải cách cơ chế

giải quyết khiếu kiện hành chính càng có tính chất cấp bách. Việc thiết lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính nhận được sự ủng hộ của nhiều người bởi lẽ theo họ một hệ thống cơ quan tài phán độc lập với các cơ quan hành chính nhà nước có các quyết định hành chính bị khiếu kiện có điều kiện giải quyết một cách khách quan hơn các khiếu kiện hành chính liên quan đến các quyết định hành chính đó. Chi tiết hơn, nhiều chuyên gia pháp luật đề xuất rằng các cơ quan tài phán hành chính cần được tổ chức một cách độc lập cả về nhân sự lẫn ngân sách hoạt động đối với chính quyền địa phương nhằm đảm bảo tính khách quan trong hoạt động giải quyết các khiếu kiện hành chính của nó.

Thứ hai, sự cần thiết phải thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam xuất phát từ việc đòi hỏi người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính phải là những người có kiến thức chuyên môn và quản lý hành chính nhà nước.¹³ Bởi chỉ khi am hiểu tường tận pháp luật hành chính và các vấn đề của quản lý hành chính, người giải quyết khiếu kiện mới có khả năng đưa ra các quyết định giải quyết khách quan, phù hợp với thực tế vụ việc trong khuôn khổ của pháp luật. Thực tiễn ở nước ta đã cho thấy, khi giải quyết các vụ kiện hành chính, nhiều thẩm phán hành chính thường gặp những khó khăn liên quan đến chuyên môn về quản lý hành chính nhà nước ở các lĩnh vực chuyên ngành cụ thể do không có điều kiện hiểu biết đầy đủ về các vấn đề này. Mặc dù phạm vi các vấn đề mà thẩm phán xem xét chỉ liên quan đến các khía cạnh luật pháp của vụ việc. Tuy nhiên, trên thực tế khó có thể tách bạch vấn đề pháp luật hành chính với các vấn đề thực tiễn của vụ việc và phần nhiều các vấn đề cần giải quyết trong các tranh chấp hành chính lại liên quan đến các khía cạnh

¹³ Xem Đinh Văn Minh, “Cơ quan tài phán hành chính. – Nhận thức mới, giải pháp mới cho một vấn đề không mới” (2006).

<<http://www.giri.ac.vn/modules.php?name=News&op=case=detailsnews&mid=314&mcid=216>>.

thực tiễn hơn là khía cạnh luật pháp. Vì vậy, khi cơ quan tài phán hành chính được thành lập với các thành viên am hiểu về chuyên môn quản lý, nó sẽ có khả năng giải quyết được một cách có hiệu quả các tranh chấp hành chính nảy sinh trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước.

Vấn đề vừa nêu trên cũng được đặc biệt quan tâm ở Ôt-xtrây-li-a. Để thực hiện nhiệm vụ cải cách hệ thống luật pháp hành chính của mình vào những năm 70 của thế kỷ trước, Ôt-xtrây-li-a đã lập ra một ủy ban tư vấn giúp chính phủ liên bang trong lĩnh vực này. Khi đề xuất thành lập hệ thống cơ quan làm công việc giải quyết các khiếu kiện hành chính, ủy ban tư vấn đã đưa ra nhiều ý kiến về những yêu cầu có liên quan đến chuyên môn của Tòa án và các cơ quan tài phán hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính¹⁴. Theo đề xuất của ủy ban tư vấn này, ở cấp liên bang, Ôt-xtrây-li-a cần có Tòa án chuyên trách xét xử các vụ kiện hành chính, đồng thời một hệ thống cơ quan tài phán hành chính cần được thành lập để giải quyết các khiếu kiện hành chính mà thành phần của nó bao gồm những người có kiến thức chuyên môn trong những lĩnh vực quản lý cụ thể¹⁵. Mặc dù một số đề xuất của ủy ban này không hoàn toàn được tán thành và hiện Ôt-xtrây-li-a không có Tòa án chuyên trách về xét xử hành chính, nhưng một hệ thống cơ quan tài phán hành chính mà thành viên của nó được lựa chọn dựa trên trình độ am hiểu về lĩnh vực chuyên môn quản lý đang hoạt động rất có hiệu quả trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính. Ở Ôt-xtrây-li-a, sự hiểu biết về mặt chuyên môn của các thành viên cơ quan tài phán hành chính được thừa nhận rộng rãi là một ưu thế

của cơ quan này trong giải quyết các khiếu kiện hành chính.

Thứ ba, một trong những lý do chính mà Ôt-xtrây-li-a cần phải cải cách hệ thống pháp luật hành chính trong đó có việc thiết lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính là những thủ tục rườm rà, phức tạp và tốn kém mà đương sự phải thực hiện khi theo đuổi kiện tụng tại Tòa án tư pháp. Để có thể thành công trong một vụ kiện hành chính tại tòa án, cá nhân hay tổ chức có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại phải tuân thủ rất nhiều thủ tục được luật pháp quy định một cách chặt chẽ (đôi khi là cứng nhắc), dù hiện nay phần lớn chúng đã được cải cách. Đặc biệt là họ hầu như đều cần phải có sự hỗ trợ đắc lực của các luật sư với chi phí khá đắt đỏ khi tham gia vào các thủ tục kiện tụng. Trong khi đó, việc giải quyết các khiếu kiện hành chính bằng con đường của các cơ quan tài phán hành chính trong một chừng mực nào đó được thừa nhận là tương đối linh hoạt, ít rắc rối và có phần đơn giản hơn. Đây cũng chính là một điểm quan trọng làm nên sự thành công của hệ thống cơ quan tài phán hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính ở Ôt-xtrây-li-a.

Kinh nghiệm nêu trên của Ôt-xtrây-li-a có lẽ không có nhiều ý nghĩa đối với thực tiễn đời sống pháp lý ở nước ta. Dù trong một chừng mực nào đó, thủ tục tố tụng tại Tòa án của nước ta cũng có thể được coi là phức tạp, song nhìn chung việc tiếp cận với hệ thống Tòa án ở nước ta có phần dễ dàng hơn nhiều so với các nước trong hệ thống thông luật như Ôt-xtrây-li-a. Nói cách khác, những thủ tục tố tụng tư pháp rườm rà, phức tạp và tốn kém có lẽ không phải là lý do chính lý giải sự cần thiết của việc thành lập cơ quan tài phán hành chính ở nước ta. Mặc dù vậy, cũng cần phải nhấn mạnh rằng những quy định về thủ tục tố tụng hành chính vốn dĩ luôn chặt chẽ và phức tạp hơn so với những thủ tục hành chính trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đây cũng được coi là một lý do vì sao số lượng các vụ án hành chính do Tòa án nhân dân ở nước ta xét

¹⁴ Xem Robin Creyke and John McMillan, 'Administrative Law Assumptions...Then and Now' in Robin Creyke and John McMillan (eds), *The Kerr Vision of Australian Administrative Law - at the Twenty-Five Year Mark* (1998) trang 14-15.

¹⁵ Xem Commonwealth Administrative Review Committee, *Report PP No 144 of 1971* (1971) ('the Kerr Report') para 246.

xử hàng năm còn khá khiêm tốn¹⁶. Chẳng hạn, trong khi người khởi kiện vụ án hành chính phải trình đơn khởi kiện ghi rõ những yêu cầu của mình và xuất trình các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho các yêu cầu đó thì người khiếu nại, tố cáo hoặc có thể làm đơn hoặc có thể đến trình bày bằng miệng vụ việc của mình với cán bộ có thẩm quyền, và không nhất thiết phải xuất trình các tài liệu, chứng cứ để chứng minh¹⁷. Điều này chỉ ra rằng việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính cũng cần hướng tới việc làm cho các thủ tục tố tụng mà cơ quan này tiến hành phải đơn giản hơn so với các thủ tục tố tụng tư pháp của tòa án, đảm bảo cho cơ chế giải quyết khiếu kiện bằng cơ quan tài phán hành chính trở nên dễ dàng tiếp cận đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Thứ tư, như đã nêu ở trên, lý do khác nữa khiến cho các cơ quan tài phán hành chính ở Ôt-xtrây-li-a được người khiếu kiện hành chính biết đến nhiều hơn so với Tòa án xuất phát từ phạm vi quyền hạn kiểm tra của cơ quan tài phán hành chính đối với quyết định hành chính bị khiếu kiện. Nếu như Tòa án chỉ được phép kiểm tra tính hợp pháp của các quyết định hành chính thì các cơ quan tài phán hành chính được quyền đánh giá cả tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định này, trên cơ sở đó đưa ra các cách giải quyết phù hợp.

Ở Việt Nam, vấn đề này dường như ít thu hút được sự chú ý của những người nghiên cứu và đội ngũ cán bộ thực tiễn làm công tác xét xử. Nói cách khác, việc xác định xem Tòa án của nước ta có hay không có quyền xem xét, đánh giá tính hợp lý của các quyết định hành chính còn chưa rõ ràng.

Trong một bài viết gần đây, tác giả Vũ Thu cho rằng, về phương diện pháp luật, các Tòa án của nước ta được phép đánh giá cả tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định hành chính bị kiện¹⁸. Tuy nhiên có nhiều ý kiến không đồng tình với quan điểm này và chính tác giả Vũ Thu cũng e ngại rằng các thẩm phán hành chính của chúng ta không có đầy đủ khả năng và điều kiện đánh giá tính hợp lý của các quyết định hành chính¹⁹. Trên thực tế, theo quy định của pháp luật nước ta, khi xét xử các vụ kiện hành chính, Tòa án không có thẩm quyền sửa chữa, thay đổi nội dung, hay ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định hành chính bị kiện. Đây cũng là một trong số những lý do vì sao không muốn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án mà thường lựa chọn khiếu nại, tố cáo bằng con đường hành chính²⁰. Vì vậy, đây cũng được xem là một căn cứ ủng hộ đề xuất việc thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính ở nước ta với thẩm quyền giống như một cơ quan hành chính nhà nước trong việc sửa chữa, bổ sung, hoặc ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định bị kiện.

Sau cùng, việc đề xuất thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính ở nước ta còn được sự ủng hộ của nhiều người với nhận định rằng khi cơ quan tài phán hành chính được lập ra và có khả năng giải quyết một cách có hiệu quả các khiếu kiện hành chính, nó sẽ giảm bớt được gánh nặng xét xử hành chính của Tòa án nhân dân; và cùng với thời gian, giải quyết các khiếu kiện hành chính bằng cơ quan tài phán hành chính sẽ dần trở thành một kênh chính trong việc giải quyết tranh chấp hành chính ở nước ta²¹. Điều này đặc biệt có ý nghĩa khi thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án nhân dân ngày càng

¹⁶ Xem Tòa án nhân dân tối cao, *Báo cáo trả lời chất vấn của Đại biểu Quốc hội*, số 39/TANC-TK ngày 18 tháng 11 năm 2005

<<http://www.na.gov.vn/vietnam/vankien/khoal1/ky8/bc39TAtlcvDBQH.doc>>. Trong báo cáo này nguyên Chánh án Tòa án nhân dân tối cao Nguyễn Văn Hiến đã nhận định rằng thủ tục tố tụng phức tạp tại Tòa án là một nguyên nhân của tình trạng trên.

¹⁷ Xem Điều 30 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và Điều 33 Luật Khiếu nại, tố cáo.

¹⁸ Xem Vũ Thu, "Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và các biện pháp xử lý khiếm khuyết của nó", *Nhà nước và Pháp luật* số 1, năm 2003, trang 15.

¹⁹ Xem Vũ Thu, đã dẫn ở trên.

²⁰ Xem Báo cáo trả lời chất vấn của Tòa án nhân dân tối cao, đã dẫn ở trên.

²¹ Xem Đinh Văn Minh, đã dẫn ở trên.

được mở rộng và số lượng các vụ kiện hành chính vì thế cũng ngày một gia tăng.

Tóm lại, cho đến thời điểm này có lẽ còn quá sớm để dự đoán về hiệu quả của mô hình cơ quan tài phán hành chính ở nước ta. Ngay cả đối với một nước có hệ thống cơ quan tài phán hành chính khá phát triển như Ôt-xtrây-li-a, vẫn còn những thách thức đặt ra đối với các cơ quan này trong hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính²². Tuy vậy, những lý do mà xuất phát từ đó Ôt-xtrây-li-a đã lập ra hệ thống cơ quan tài phán hành chính – cơ quan có vai trò chủ yếu trong giải quyết khiếu kiện hành chính cùng với thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính ở nước ta cho phép kết luận rằng đề xuất việc thiết lập mô hình mới này cho việc giải quyết các khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay là có căn cứ và cơ sở.

2. Mô hình cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành cho Việt Nam: Nghiên cứu trường hợp đề xuất thành lập cơ quan tài phán về đất đai

Tuy mới chỉ ở trong giai đoạn đề xuất, nghiên cứu, mô hình cơ quan tài phán hành chính đã và đang nhận được sự ủng hộ của nhiều người. Mặc dù vậy, một vấn đề quan trọng được đặt ra là trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, chúng ta nên xây dựng mô hình cơ quan tài phán hành chính nào cho phù hợp?

Như đã phân tích ở trên, dù ý tưởng về việc thành lập cơ quan tài phán hành chính không phải là mới ở nước ta, nhưng cho đến nay mô hình này có lẽ còn khá mơ hồ đối với nhiều người. Vì vậy, việc áp dụng mô hình cơ quan này ở quy mô thử nghiệm có lẽ là điều cần thiết. Ở Ôt-xtrây-li-a, bên cạnh cơ quan tài phán hành chính chung có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính ở nhiều lĩnh vực khác nhau, người ta vẫn duy trì một số cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành nhằm đáp ứng việc giải quyết kịp thời các tranh chấp hành chính trong một

số lĩnh vực phát sinh nhiều khiếu kiện²³. Cũng cần lưu ý rằng ban đầu các cơ quan tài phán hành chính được thành lập ở Ôt-xtrây-li-a là các cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành. Vì vậy, khi mới đưa vào áp dụng, mô hình cơ quan tài phán hành chính có thẩm quyền chung như của Ôt-xtrây-li-a có lẽ không phù hợp với điều kiện hiện tại của nước ta. Nhà nước trước hết cần quan tâm đến việc thành lập các cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành và khi đã tích lũy được những kinh nghiệm cần thiết về mô hình hoạt động mới mẻ này mới nên tính đến việc xây dựng cơ quan tài phán hành chính chung.

Khi phương án thành lập cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành được chấp nhận, vấn đề tiếp theo cần đặt ra là cơ quan này nên được thành lập để giải quyết các khiếu kiện hành chính ở lĩnh vực cụ thể nào ở Việt Nam hiện nay. Có lẽ không mấy khó khăn để tìm ra câu trả lời thỏa đáng đối với vấn đề này. Trước hết, ưu tiên số một phải dành cho lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước phát sinh nhiều khiếu kiện hành chính. Bên cạnh đó, phù hợp với các yêu cầu của WTO, việc thành lập các cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành để giải quyết các tranh chấp hành chính có liên quan đến các hiệp định thương mại trong khuôn khổ của WTO cũng cần được đặc biệt lưu ý. Ngoài ra, việc thành lập các cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành cũng nên hướng tới các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước mà ở đó khi giải quyết các tranh chấp hành chính yêu cầu đánh giá tính hợp lý của các quyết định hành chính được đưa lên hàng đầu, đòi hỏi người giải quyết tranh chấp phải có hiểu biết đầy đủ không những các vấn đề về pháp luật mà còn các vấn đề chuyên môn có liên quan. Các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường là một ví dụ điển hình.

²² Xem Linda Pearson, 'Merit Review Tribunals' in Robin Creyke and John McMillan (eds), *Administrative Law - the Essentials* (2001), trang 76.

²³ Chi tiết cụ thể về mô hình cơ quan tài phán hành chính của Ôt-xtrây-li-a xem: Nguyễn Văn Quang "Một số vấn đề giải quyết tranh chấp hành chính ở Ôt-xtrây-li-a", *Luật học*, số 3, năm 2001.

Trên thực tế, mô hình cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành đã nhận được khá nhiều sự ủng hộ của các nhà chuyên môn và cơ quan có thẩm quyền ở nước ta. Trong đề tài khoa học cấp Bộ “*Những giải pháp nâng cao hiệu quả của công tác giải quyết các vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân theo tinh thần cải cách tư pháp*” do Tòa án nhân dân tối cao thực hiện, ông Nguyễn Văn Thanh, Viện trưởng Viện khoa học thanh tra của Thanh tra Chính phủ đã đề xuất việc thành lập cơ quan tài phán hành chính để giải quyết các tranh chấp hành chính phát sinh trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai và sở hữu trí tuệ²⁴; ông Quách Lê Thanh, nguyên Chánh thanh tra Chính phủ cũng đã từng đề xuất việc thành lập cơ quan tài phán hành chính giải quyết các tranh chấp hành chính có liên quan đến các vấn đề thương mại²⁵. Đặc biệt đề xuất về việc thành lập mô hình cơ quan tài phán đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong thời gian gần đây đã thể hiện rõ quan điểm ủng hộ việc thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành ở nước ta²⁶. Mô hình cơ quan tài phán về đất đai đã được ông Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phác thảo sơ lược như sau:

- Cơ quan này có thể sẽ trực thuộc Quốc hội hay Chính phủ và sẽ hoàn toàn độc lập với các cơ quan chính quyền địa phương – các cơ quan sẽ có quyết định hành chính là đối tượng xem xét của cơ quan tài phán đất đai;

- Cơ quan này sẽ đảm bảo giải quyết các tranh chấp về đất đai một cách công tâm, khách quan;

- Cơ quan này sẽ có đầy đủ khả năng để giải quyết các tranh chấp về đất đai vì thành viên của cơ quan này sẽ bao gồm những chuyên gia có kinh nghiệm về quản lý nhà nước về đất đai và am hiểu pháp luật đất đai;

- Về mặt thẩm quyền, khi giải quyết tranh chấp về đất đai, cơ quan tài phán đất đai có quyền hủy bỏ, sửa đổi hoặc ban hành mới thay thế quyết định hành chính bị kiện.

Dù những đề xuất chi tiết, cụ thể về mô hình cơ quan tài phán đất đai hiện vẫn chưa được nhiều người biết đến, đề xuất về mô hình cơ quan tài phán đất đai nêu trên của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã khẳng định nỗ lực của Việt Nam trong việc tìm kiếm một mô hình để giải quyết ổn thỏa các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Có những lý do xác đáng để có thể kết luận rằng đề xuất mô hình cơ quan tài phán về đất đai là có căn cứ và cơ sở.

Thứ nhất, theo thống kê, các khiếu kiện về đất đai chiếm tới 60% tổng số các khiếu kiện hành chính mà cơ quan có thẩm quyền của nước ta cần phải giải quyết²⁶. Nếu như ở Ớt-xtrây-lia việc thiết lập và duy trì cơ quan tài phán hành chính về di trú và nhập cư (*Migration Review Tribunal – MRT*) và cơ quan tài phán hành chính về vấn đề người tỵ nạn (*Refugee Review Tribunal – RRT*) là do có một số lượng rất lớn các khiếu kiện hành chính liên quan đến lĩnh vực này thì việc thành lập cơ quan tài phán hành chính để giải quyết các khiếu kiện liên quan đến đất đai cần được coi là ưu tiên hàng đầu.

Thứ hai, theo thống kê của Thanh tra Chính phủ, các tranh chấp hành chính trong quản lý hành chính nhà nước về đất đai ở nước ta chủ yếu liên quan đến việc thu hồi đất vì nhiều lý do khác nhau theo quy định của pháp luật và việc giải quyết tranh chấp

²⁴ Xem Tòa án nhân dân tối cao, “*Những giải pháp nâng cao hiệu quả của công tác giải quyết các vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân theo tinh thần cải cách tư pháp*” (2006), Đề tài khoa học cấp Bộ (tài liệu lưu hành nội bộ), trang 169.

²⁵ Xem Anh Thu, “*Chưa thể thi điểm mô hình cơ quan tài phán hành chính*” (2005) VnExpress <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phapluat/2005/07/3B9E09D8/?q=1>>.

²⁶ Xem Thanh Ngọc, “*Sẽ có cơ quan tài phán chuyên phân xử về đất đai?*” (2005) VietnamNet <<http://www.vnn.vn/chinhtri/2005/10/498063/>>.

²⁶ Xem Như Trang, “*Khiếu kiện kéo dài do cơ quan công quyền thiếu trách nhiệm*” (2004) VnExpress <<http://vnexpress.net/Vietnam/Phapluat/2004/04/3B9D1E5C>>

về quyền sử dụng đất²⁷. Trên thực tế, những tranh chấp hành chính trong lĩnh vực này phần nhiều liên quan đến các khía cạnh thực tế của vụ việc hơn là các vấn đề về mặt pháp luật. Chẳng hạn, tranh chấp liên quan đến các quyết định hành chính về thu hồi đất là những tranh chấp hành chính thường xuyên xảy ra trên thực tế. Trong những vụ việc tranh chấp này, thông thường vấn đề đặt ra không chỉ là việc thu hồi đất có phù hợp với pháp luật hay không mà quan trọng là việc đền bù, bồi thường cho các hộ gia đình, cá nhân, hay tổ chức có hợp lý hay không. Nói cách khác, mối quan tâm chính đặt ra trong các vụ việc này là các vấn đề liên quan đến thực tế vụ việc như xác định giá đất để tính tiền đền bù, bồi thường tại thời điểm thu hồi, tính toán diện tích đất bị thu hồi hoặc các chi phí cần thiết gắn liền với việc thu hồi diện tích đất đó. Vì vậy, để giải quyết một cách có hiệu quả các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực này, chỉ kiến thức pháp luật của người có thẩm quyền giải quyết không thôi chưa đủ mà nó còn đòi hỏi ở họ việc nắm vững những vấn đề về quản lý đất đai và thị trường bất động sản. Cho nên các cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành chứ không phải là các Tòa án nhân dân như hiện nay sẽ phù hợp hơn trong việc giải quyết các tranh chấp hành chính dạng này.

III. THÁCH THỨC ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆC THIẾT LẬP MÔ HÌNH CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

Xây dựng một thiết chế pháp lý mới là công việc không hề đơn giản đối với bất kỳ một quốc gia nào. Điều trước hết và quan trọng nhất cần phải có là những phân tích, đánh giá tổng thể về tính khả thi của mô hình mới đó trong điều kiện chính trị - xã hội, kinh tế, văn hóa và truyền thống pháp lý của quốc gia tiếp nhận. Trong quá trình thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính, chắc chắn các nhà cải cách của Việt Nam sẽ phải đối mặt những thách thức có tính chất quyết định đến sự thành công hoặc thất bại

của việc du nhập mô hình pháp lý mới mẻ này vào Việt Nam.

1. Về nhận thức

Như đã nêu trên, về phương diện nhận thức mô hình cơ quan tài phán hành chính hiện vẫn còn khá mơ hồ đối với nhiều người kể cả những người đang làm công tác pháp luật ở Việt Nam. Do còn thiếu những đề xuất cụ thể về mô hình cơ quan tài phán hành chính, rất nhiều người đã tỏ thái độ hoài nghi về khả năng của mô hình này trong việc khắc phục những bất cập hiện hành của cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở nước ta. Điều này được xem là phản ứng bình thường trong đời sống xã hội-pháp lý của bất kỳ quốc gia nào trước việc tiếp nhận một mô hình tổ chức và hoạt động còn khá mới mẻ. Lấy Trung Quốc, nước láng giềng của chúng ta, là một ví dụ. Ngay từ năm 1988 việc thiết lập mô hình cơ quan tài phán hành chính để giải quyết khiếu kiện hành chính giống như nhiều nước trong hệ thống thông luật đã được khởi xướng ở Trung Quốc. Tuy nhiên, điều này đã vấp phải một rào cản về mặt nhận thức cho rằng “sự tồn tại của quá nhiều cơ chế kiểm tra hành chính sẽ làm vụn vặt hệ thống kiểm tra hành chính, và vì thế sẽ làm cho hệ thống này thêm yếu đi”²⁸. Đề xuất việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Trung Quốc vì thế đã bị từ chối và cho đến nay mô hình này vẫn chưa được du nhập vào quốc gia này. Chính vì vậy, việc nghiên cứu một cách toàn diện về mô hình cơ quan tài phán hành chính, trong đó có những phân tích những kinh nghiệm của nước ngoài và tích cực phổ biến các kết quả nghiên cứu sẽ giúp chúng ta nâng cao được nhận thức về mô hình hoạt động mới mẻ này.

Ở một khía cạnh cụ thể hơn, cũng có ý kiến cho rằng mô hình cơ quan tài phán hành chính có thể vận hành tốt ở các nước phương Tây nơi có những điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội, pháp luật và văn hóa khác biệt so với Việt Nam, nhưng không có gì đảm bảo

²⁷ Xem Như Trang, đã trích dẫn ở trên.

²⁸ Xem Sarah Biddulph, “Through a Glass Darkly: China, Transparency and the WTO” (2001) 3 *Australian Journal of Asian Law* trang 65.

chắc chắn rằng mô hình này sẽ hoạt động có hiệu quả ở Việt Nam. Chẳng hạn, yếu tố tâm lý truyền thống của người Việt là ngại va chạm, kiệntụng, ưa lối sống hài hòa có thể là một rào cản tâm lý-xã hội cho việc họ tiếp cận với hệ thống cơ quan tài phán hành chính; thêm vào đó, người ta cũng e ngại rằng thiếu vắng “tam quyền phân lập”, “xã hội dân sự” và “đa nguyên chính trị”, mô hình có nguồn gốc từ xã hội phương Tây này khó có thể phát huy được hiệu quả của mình ở Việt Nam²⁹.

Những lý luận về tiếp nhận pháp luật nước ngoài mà nhiều học giả trên thế giới hiện đang quan tâm phần nào giúp chúng ta giải đáp những băn khoăn nêu trên³⁰. Ngày nay, người ta đã thừa nhận một cách rộng rãi rằng dù có những nền tảng chính trị, kinh tế-xã hội, pháp luật và văn hóa rất khác nhau, các nước đều có thể phải đương đầu với những khó khăn, bất cập giống nhau; mối quan tâm chung của các quốc gia trên con đường kiếm tìm những giải pháp cho những khó khăn, bất cập của mình sẽ góp phần làm thu hẹp những khác biệt và mở ra nhiều cơ hội để các quốc gia học tập kinh nghiệm của nhau. Điều này càng trở nên rõ ràng hơn trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế và khu vực hiện nay. Vì vậy, việc chúng ta học tập kinh nghiệm để xây dựng mô hình cơ quan tài phán hành chính tương tự như các nước phát triển (Ôt-xtrây-li-a chẳng hạn) đã từng làm là điều có thể thực hiện được. Tuy vậy, cũng cần lưu ý rằng những bài học kinh nghiệm từ việc xây dựng cơ quan tài phán hành chính của nước ngoài chỉ đưa ra cho

chúng ta những ý tưởng chung nhất liên quan đến nguyên lý hoạt động, mô hình tổ chức và sự vận hành của chúng. Nhiệm vụ quan trọng của các nhà cải cách ở Việt Nam là phải thiết kế một mô hình cơ quan tài phán hành chính phù hợp với điều kiện cụ thể của nước mình. Đây là công việc phức tạp và đòi hỏi phải có sự đầu tư, khảo sát nghiên cứu chi tiết, kỹ lưỡng. Và như đã phân tích ở phần trên, lựa chọn việc áp dụng mô hình cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành là giải pháp có tính khả thi trong điều kiện hiện nay của nước ta.

2. Về xây dựng khung pháp luật

Xây dựng một thiết chế mới như cơ quan tài phán hành chính sẽ đòi hỏi cơ quan lập pháp phải ban hành hàng loạt các văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan này. Đây cũng là công việc quan trọng và khá phức tạp đối với các nhà lập pháp. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có ý kiến cho rằng chừng nào các quy định pháp luật về cơ quan tài phán hành chính chưa được soạn thảo và làm sáng tỏ, chừng đó việc thử nghiệm áp dụng mô hình này không thể bắt đầu³¹.

Các quy định làm cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của cơ quan tài phán hành chính trước hết cần phải làm rõ địa vị pháp lý của các cơ quan này trong hệ thống cơ quan nhà nước; nếu không, sẽ dễ dẫn đến những nhận thức không đúng về vấn đề tổ chức và phân công quyền lực nhà nước. Các quy định pháp luật cần nêu bật được rằng về mặt chức năng các cơ quan tài phán hành chính giống như các Tòa án nhưng nó lại nằm trong nhánh hành pháp và quyết định của nó có thể bị kiện ra Tòa án để xem xét về việc áp dụng pháp luật. Đồng thời, những quy định về thủ tục tố tụng và các cơ chế thi hành quyết định của cơ quan tài phán hành chính cũng cần phải được xác định một cách rõ ràng. Về khía cạnh này, cần lưu ý rằng các quy định về thủ tục tố tụng của cơ quan tài phán hành chính phải đảm bảo làm sao

²⁹ Xem Đỗ Xuân Đông, “Tài phán hành chính hiện có thể thay thế được cơ chế” “người bị kiện cũng là người khởi kiện”? (2006) <<http://www.giri.ac.vn/modules.php?name=News&opcase=detailsnews&mid=290&mcid=216&pid=&menuid=>>

³⁰ Về vấn đề này xem Nguyễn Văn Quang, “A comparative study of the systems of review of administrative action by courts and tribunals in Australia and Vietnam: What Vietnam can learn from Australian experience”, Luận án tiến sỹ luật học trình tại Đại học Tổng hợp La Trobe, Melbourne, Australia tháng 4 năm 2007, trang 9-29.

³¹ Xem Anh Thư, đã dẫn ở trên.

cho đơn giản hơn các thủ tục tố tụng của tòa án, bởi có như vậy nó mới trở nên dễ tiếp cận hơn so với các Tòa án tư pháp.

3. Vấn đề nhân sự và ngân sách

Việc thiết lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính cũng phải đối mặt với những thách thức về nhân sự và ngân sách để thực hiện đề án này. Như đã nêu trong phần đặt vấn đề, để khắc phục những khó khăn và bất cập trong giải quyết khiếu kiện hành chính, hệ thống cơ quan Tòa án của chúng ta hiện đang được cải cách nhằm hướng tới việc nâng cao chất lượng xét xử. Cơ cấu lại tổ chức hệ thống Tòa án theo cấp xét xử và nâng cao cả về số lượng lẫn chất lượng đội ngũ thẩm phán, đặc biệt là các thẩm phán ở địa phương là nhiệm vụ trọng tâm của công cuộc cải cách này. Thực hiện nhiệm vụ này đòi hỏi phải chi tiêu tốn một khoản ngân sách khá lớn cho việc xây dựng cơ sở vật chất của ngành Tòa án và đầu tư cho đội ngũ cán bộ xét xử. Do đó, nếu được chấp thuận, việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính chắc chắn sẽ đặt thêm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Chính vì điều này, những vấn đề về nhân sự và ngân sách cần phải được cân nhắc rất cẩn thận khi đưa ra các đề xuất cụ thể về thành lập các cơ quan tài phán hành chính.

4. Văn hóa của đội ngũ quản lý

Các nhà cải cách Việt Nam cũng cần phải nhận thức rằng “văn hóa” của đội ngũ quản lý cũng là một yếu tố có ảnh hưởng đến hiệu quả của các cơ chế kiểm tra quyết định hành chính trong đó có cơ chế tài phán hành chính. Nhìn chung, hiệu quả của các cơ chế kiểm tra quyết định hành chính phụ thuộc một phần vào mức độ thừa nhận cơ chế này của đội ngũ quản lý – những người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiểm tra. Cũng cần phải lưu ý rằng đội ngũ này luôn có xu hướng đề phòng, cảnh giác và có thái độ không mấy thân thiện đối với các thiết chế có thẩm quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của mình. Chẳng hạn, cuộc cải cách hệ thống pháp luật hành chính ở Ôt-xtrây-li-a vào những năm 70 của thế kỷ trước,

trong đó có việc thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính, đã vấp phải nhiều sự chỉ trích từ phía các cơ quan hành chính nhà nước; ban đầu, thiết chế tài phán hành chính nhìn chung không được đội ngũ công chức hành chính nồng nhiệt chào đón. Ở nước ta, điều này cũng dễ nhận thấy từ thực tiễn xét xử hành chính của Tòa án nhân dân. Trong quá trình giải quyết vụ kiện rất nhiều Tòa án gặp phải thái độ bất hợp tác từ phía cơ quan hành chính và các cán bộ có thẩm quyền và điều này đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của hoạt động xét xử hành chính.

Dù có những rào cản từ phía đội ngũ quản lý như vậy, một điều có thể dễ nhận thấy là các cơ chế kiểm tra hành chính đã mang lại nhiều lợi ích cho chính đội ngũ quản lý. Điều hiển nhiên là một khi đã thừa nhận rằng những sai lầm trong quá trình ban hành các quyết định quản lý là điều khó tránh khỏi thì cũng cần chấp nhận những quy trình liên quan đến việc sửa chữa, khắc phục những sai lầm đó, và cơ chế tài phán hành chính là một trong những quy trình này. Nhiều khi thông qua chính những quy trình này những người có thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính lại có cơ hội để chứng tỏ rằng các quyết định quản lý của mình là hoàn toàn hợp lý chứ không hề có sai lầm như người khiếu kiện đã trình bày. Một điều quan trọng khác nữa là những quy trình này đã cung cấp cho đội ngũ lãnh đạo những thông tin liên quan đến hoạt động của các cán bộ do mình quản lý, giúp họ nắm bắt được tình hình, trên cơ sở đó có quyết định phù hợp để đảm bảo trách nhiệm của các nhân viên thuộc quyền trong hoạt động quản lý nhà nước. Thực tiễn kinh nghiệm của Ôt-xtrây-li-a đã chỉ ra rằng cùng với thời gian đội ngũ công chức hành chính – những người ban đầu không mấy thân thiện với các cơ chế kiểm tra quyết định hành chính sẽ dần thích nghi với các cơ chế này và coi việc tham gia vào các cơ chế đó như là phần yêu cầu bình thường trong hoạt động chuyên môn của họ.

(Xem tiếp trang 58)

Quyền lợi của doanh nghiệp và quyền lợi của người tiêu dùng ở khía cạnh nào đó luôn có xu hướng xung đột với nhau và đòi hỏi sự can thiệp điều chỉnh một cách mạnh mẽ và hiệu quả từ phía Nhà nước thông qua công cụ chính là pháp luật.

Nhà nước có thể áp dụng các biện pháp cần thiết để liên tục duy trì quá trình nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật thương mại về các hoạt động này để đưa ra được những điều chỉnh thích hợp, kịp thời

đáp ứng được nhu cầu của các bên có liên quan trong một mục tiêu chung của Nhà nước là nhằm tạo ra một môi trường pháp lý bảo đảm tính hợp pháp, rõ ràng, cập nhật. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại của các doanh nghiệp và thúc đẩy hoạt động khuyến mại cũng như quảng cáo trong mối tương quan hợp lý với nhu cầu tăng cường bảo vệ người tiêu dùng từ phía Nhà nước và pháp luật.

(Tiếp theo trang 36 - Thiết lập mô ...)

Thực tiễn xét xử hành chính của Việt Nam trong thời gian gần đây cũng cho thấy rằng việc các quan chức hành chính phải ra hầu tòa trong các vụ kiện hành chính cũng đã trở nên khá bình thường. Kinh nghiệm này của Ôt-xtrây-li-a và thực tiễn gần đây của Việt Nam có thể giúp chúng ta tin tưởng và an tâm rằng rào cản về “văn hóa” của đội ngũ quản lý không phải là cản trở chính đến sự thành công của việc du nhập mô hình cơ quan tài phán hành chính vào Việt Nam.

Kết luận

Nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm trách nhiệm của đội ngũ cán bộ công chức trước Nhà nước và toàn thể cộng đồng, hoàn thiện hoạt động ban hành quyết định hành chính đáp ứng được yêu cầu của hội nhập quốc tế và khu vực, Nhà nước ta đang nỗ lực nâng cao chất lượng của hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo, hoạt động xét xử hành chính và tìm kiếm các cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính khác phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Trên con đường tìm kiếm này, mô hình cơ quan tài phán hành chính đã được đánh giá như là một giải pháp có tính khả thi cho việc nâng cao hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính.

Bài viết này đã chỉ ra rằng kinh nghiệm của Ôt-xtrây-li-a, một nước có hệ thống cơ quan tài phán hành chính khá phát triển có thể cho chúng ta nhiều bài học bổ ích cho việc thiết lập mô hình tương tự và phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện của Việt Nam. Để xuất thành lập mô hình cơ quan tài phán đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường là một dẫn chứng sinh động cho điều này. Đương nhiên, du nhập một thiết chế pháp lý mới là một công việc không dễ dàng đối với bất kỳ quốc gia nào. Trong bối cảnh của một nước có hệ thống pháp luật chuyển đổi, chúng ta sẽ phải đương đầu với rất nhiều thách thức từ nhận thức, xây dựng khung pháp luật, đến nguồn lực vật chất trong quá trình thử nghiệm áp dụng mô hình cơ quan tài phán hành chính mới mẻ này. Tất nhiên sẽ rất khó để đưa ra những nhận xét, đánh giá về hiệu quả hoạt động của cơ quan tài phán hành chính trong điều kiện của Việt Nam khi chúng chưa được thành lập và đi vào hoạt động. Dầu vậy, việc nhận ra những khó khăn, thách thức mà chúng ta sẽ gặp phải để rồi tìm cách tháo gỡ, khắc phục nên được xem là bước khởi đầu cho việc chuẩn bị du nhập thành công mô hình hoạt động tài phán hành chính mới mẻ này vào Việt Nam.