GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*ThS TRẦN QUANG HIỂN**

Ngày 28-10-1995, Quốc hội đã thông qua *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Toà án nhân dân*, có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-1996. Theo *Luật* này ở trung ương, Toà Hành chính là một toà chuyên trách trực thuộc Toà án Nhân dân tối cao; ở cấp tỉnh, là một toà chuyên trách bên cạnh Toà Hình sự, Toà Dân sự, Toà Kinh tế, Toà Lao động. Đối với toà án nhân dân cấp huyện, không tổ chức Toà Hành chính riêng, chỉ bố trí thẩm phán xét xử hành chính.

Để tạo cơ sở pháp lý cho Toà Hành chính đi vào hoạt động, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* ngày 21-5-1996, có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-1996. Qua hai lần sửa đổi, bổ sung, *Pháp lệnh* đã tháo gỡ được một số vướng mắc trong thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính (VAHC) và tăng thẩm quyền giải quyết các VAHC của toà án từ 8 nhóm việc (năm 1998) lên 22 nhóm việc (năm 2006).

1. Thực trạng giải quyết các vụ án hành chính hiện nay.

Pháp luật quy định toà án nhân dân chính thức thực hiện việc xét xử hành chính đã đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc thiết lập một cơ chế pháp lý mới giải quyết các tranh chấp hành chính ở Việt Nam - cơ chế pháp lý giải quyết tranh chấp hành chính bằng toà án. Hoạt động xét xử của Toà Hành chính đã góp phần thúc đẩy quá trình cải cách nền hành chính nhà nước (HCNN), buộc các cơ quan HCNN phải tự nâng cao năng lực quản lý và ý thức trách nhiệm; phải thận trọng, cân nhắc hơn khi ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính.

Tình hình khiếu kiện hành chính gia tăng, số lượng các VAHC mà toà án thụ lý, giải quyết cũng nhiều hơn so với những năm trước; tính chất các VAHC ngày càng phức tạp, đa dạng, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau. Đặc biệt, các loại khiếu kiện có liên quan đến lĩnh vực quản lý đất đai như các quyết định giao đất, thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư... là lĩnh vực có số lượng khiếu kiện chiếm một tỉ lệ lớn trong số các hồ sơ mà Toà Hành chính các cấp thụ lý giải quyết; đồng thời gắn liền với loại khiếu kiện này thường là khiếu kiện đông người. Theo số liệu thống kê, năm 2007, toàn ngành Toà án thụ lý, giải quyết theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm và giám đốc thẩm là 1.546 VAHC trong tổng số 1.686 vụ án đã thụ lý, đạt 91,7%, tăng hơn cùng kì năm trước 6,2% và vượt 6,7% so với chỉ tiêu đề ra; năm 2008, toà án nhân dân các cấp đã thụ lý 1.399 VAHC, đã giải quyết, xét xử được 1.234, đạt 88% (vượt 1% so với chỉ tiêu đề ra; năm 2009, đã thụ lý 1.557 vụ; đã giải quyết, xét xử được 1.299 vụ, đạt 83,4%).

Việc giải quyết các VAHC thời gian qua mặc dù là công việc mới mẻ, văn bản pháp luật trong lĩnh vực xét xử hành chính hiện đang trong quá trình đổi mới và hoàn thiện, số lượng khởi kiện hành chính tới toà án còn hạn chế so với lượng đơn mà các cơ

* Học viện Báo chí và Tuyên truyền.

quan HCNN thụ lý giải quyết (năm 2007, tiếp 333.841 lượt người; năm 2008, tiếp 332.077 lượt người; năm 2009, tiếp 380.259 lượt người đến khiếu nại, tố cáo), song về cơ bản, toà án nhân dân các cấp đã thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ xét xử của mình, xét xử đúng trình tự, thời hạn, thủ tục và nội dung do pháp luật quy định. Nhìn chung chất lượng giải quyết VAHC đã được nâng lên một bước, đáp ứng được yêu cầu của xã hội.

Toà Hành chính các cấp bước đầu đã khẳng định được vị trí của mình trong hoạt động quản lý nhà nước và là công cụ không thể thiếu được trong công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Thông qua hoạt động của Toà Hành chính các cấp, người dân đã quan tâm và tin tưởng hơn vào sự nghiệp đổi mới pháp luật, xem đây là một bước phát triển của cải cách tư pháp, bảo đảm hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

Hoạt động của Toà Hành chính đã góp phần tích cực vào việc giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội; bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức trong xã hội và của Nhà nước.

Tuy nhiên, hoạt động giải quyết các VAHC trong thời gian qua vẫn còn một số hạn chế nhất định:

- Trong quá trình xét xử hơn mười năm qua, số lượng các VAHC mà ngành Toà án giải quyết chưa nhiều. Lượng án giải quyết hàng năm của toà án nhân dân cấp tỉnh chỉ tính hàng chục, cá biệt còn có toà án cấp huyện chưa phải giải quyết VAHC nào. Việc nhận thức và áp dụng các quy định về pháp luật tố tụng hành chính đặc biệt là các quy định liên quan đến thủ tục tiền tố tụng, đến thẩm quyền của toà án trong giải quyết vụ án hành chính còn nhiều cách hiểu khác nhau.

Nhìn chung, toà án các cấp đã nhận được hàng chục nghìn đơn khiếu kiện hành chính, song phần lớn các đơn đó không được toà án thụ lý vì nhiều lý do khác nhau như tranh chấp không thuộc thẩm quyền xét xử của toà án về loại việc, thời hạn khởi kiện đã hết, chưa có văn bản trả lời khiếu nại của cơ quan hoặc người đã ra quyết định hành chính hay có hành vi hành chính bị khiếu nại. Cũng có trường hợp tranh chấp đã được thụ lý nhưng phải đình chỉ giải quyết vì không đúng thủ tục hoặc đơn kiện bị rút lại.

- Nhận thức của công dân và cả cán bộ, công chức nhà nước chưa bắt nhịp kịp với một hiện tượng mới - khởi kiện VAHC. Trong nhân dân hầu hết hiểu không đúng quy định pháp luật khi cho rằng có thể khiếu kiện đến toà án tất cả mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính, không tính đến khiếu kiện đó đã được khiếu nại theo thủ tục hành chính hay chưa, thời hiệu khởi kiện ra toà án có còn hay không? Nhiều cán bộ, công chức có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước chưa coi việc mình bị kiện trước toà án là việc bình thường trong xã hội dân chủ. Ngược lại, có tâm lý lo ngại bị khiếu kiện, sợ mất uy tín cá nhân, không ít trường hợp họ còn có phản ứng tiêu cực.

- Đối với các cơ quan xét xử, mặc dù toà án các cấp đã có sự tích luỹ kinh nghiệm xét xử qua xét xử các vụ án hình sự, dân sự từ hơn sáu mươi năm qua, nhưng việc xét xử các tranh chấp hành chính dù sao vẫn còn là hoạt động mới. Khi phải chuyển qua xét xử các loại việc hành chính, thực tế các toà án đã gặp phải không ít khó khăn, lúng túng. Mặt khác, có thẩm phán ngại va chạm với các cơ quan HCNN, người có thẩm quyền trong các cơ quan HCNN bị khiếu kiện, chậm hoàn chỉnh hồ sơ để đưa vụ án ra xét xử.

- Việc giải quyết các VAHC đạt tỉ lệ giải quyết còn thấp, tỉ lệ vụ án xét xử sơ thẩm, phúc thẩm bị hủy, phải sửa còn cao (năm 2007, tỉ lệ các bản án, quyết định giải quyết VAHC bị hủy là 6,27%, bị sửa là 3,75%; năm 2008, lần lượt là 4,62% - 6%; năm 2009 là 6,92% - 4,77%); chất lượng xét xử các VAHC còn thấp, còn vi phạm thủ tục tố tụng, tiến độ giải quyết VAHC còn chậm; số lượng án tồn đọng còn nhiều; trình độ của đội ngũ thẩm phán khi xét xử

hành chính còn hạn chế. Vai trò giải quyết khiếu kiện hành chính của toà án chưa được biết đến một cách rõ ràng. Rất ít người dân hiểu được quyền khởi kiện VAHC ra toà khi không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan HCNN hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan HCNN.

Nguyên nhân chính của những hạn chế là:

- Hệ thống pháp luật của Nhà nước ta chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, còn chồng chéo, mâu thuẫn, trùng lặp giữa các chế định pháp luật. Số lượng các văn bản rất lớn, thường xuyên thay đổi, bổ sung nên gây không ít khó khăn cho việc áp dụng thống nhất pháp luật trong việc giải quyết các VAHC. Đây là một trong những nguyên nhân hạn chế chất lượng xét xử các VAHC ở nước ta thời gian vừa qua.

- Từ phía người bị kiện, trong quá trình giải quyết các VAHC, toà án nhân dân cũng gặp không ít trường hợp người bị kiện (hoặc là người đại diện cho người bị kiện) là người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan HCNN, đã có thái độ phản ứng tiêu cực, bất hợp tác như không cung cấp tài liệu, giải trình bằng văn bản gửi cho toà án theo quy định của pháp luật hoặc gây sức ép về tâm lý nặng nề đối với thẩm phán được giao giải quyết VAHC. Do vậy, một số toà án còn có thái độ dè dặt, ngại không muốn thụ lý đơn khởi kiện do ngại va chạm với cơ quan HCNN, người có thẩm quyền trong các cơ quan HCNN.

- Từ phía toà án, xét xử hành chính là một công việc mới đối với toà án các cấp. Đội ngũ thẩm phán, cán bộ, công chức của Toà Hành chính, toà án nhân dân các cấp chưa được đào tạo, bồi dưỡng nhiều về nghiệp vụ giải quyết các VAHC cũng như kiến thức quản lý HCNN có liên quan đến lĩnh vực mà toà án có thẩm quyền giải quyết. Thậm chí, vẫn còn có cán bộ, công chức toà án chưa nắm vững các quy định của *Luật Khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính;* một số thẩm phán chưa quan tâm một cách đầy đủ các văn bản pháp luật về quản lý HCNN liên quan đến những loại quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện mà họ đang thụ lý, giải quyết. Trong công tác chuyên môn còn vi phạm về điều kiện khởi kiện và điều kiện thụ lý giải quyết các VAHC; có nhiều vụ việc chưa phân biệt thẩm quyền loại việc của cơ quan HCNN và của cơ quan toà án; thời gian giải quyết các VAHC chưa đảm bảo theo đúng quy định của pháp luật. Cách thức giải quyết một số vụ án không đúng dẫn đến bị kháng nghị.

2. Một số đề xuất, kiến nghị.

Thứ nhất, cần nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, pháp luật liên quan đến hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính; đặc biệt, trong các lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính về đất đai, thuế, xây dựng cơ bản... Cần thiết phải sửa đổi, bổ sung các văn bản này theo hướng thống nhất giải quyết các vấn đề vướng mắc trong quá trình áp dụng pháp luật trong xét xử hành chính. Một hệ thống pháp luật đầy đủ, cụ thể, rõ ràng, góp phần giảm bớt khiếu kiện và nếu có khiếu kiện thì toà án cũng có đủ cơ sở pháp lý để giải quyết.

Trong thời gian tới, cần hoàn thiện các thể chế pháp luật liên quan đến hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính của công dân; đặc biệt sớm ban hành *Luật Tố tụng hành chính* theo Nghị quyết số 31/2009/QH12 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kì khóa XII (2007-2011), *Luật Khiếu nại, tố cáo* nhằm đơn giản hóa thủ tục khiếu nại, khiếu kiện và quy định thời hiệu khởi kiện VAHC dài hơn, tạo điều kiện cho công dân, tổ chức trong việc thực hiện quyền khiếu kiện của mình.

Thứ hai, nâng cao chất lượng đào tạo, tuyển chọn đội ngũ thẩm phán hành chính có đủ phẩm chất, năng lực chuyên môn và có trình độ về quản lý HCNN. Hiện nay, toàn ngành Toà án nhân dân có 11.535

người; trong đó, có 4.359 thẩm phán. So với biên chế được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội phân bổ thì các toà án nhân dân địa phương hiện chỉ còn thiếu 422 biên chế (cấp tỉnh là 174 người, cấp huyện: 248 người).

Sau khi *Luật Tổ chức toà án nhân dân* và *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính* có hiệu lực thi hành, đa số toà án nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thành lập Toà Hành chính chuyên trách để thực hiện chức năng, nhiệm vụ giải quyết các VAHC theo thẩm quyền. Một số ít toà án nhân dân cấp tỉnh chưa thành lập Toà Hành chính, mà gộp chung Toà Dân sự - Hôn nhân gia đình - Hành chính - Kinh tế - Lao động do biên chế cán bộ ít, số lượng án không nhiều (như Toà án nhân dân tỉnh Lai Châu). Hầu hết toà án nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khi thành lập Toà Hành chính đều có thẩm phán chuyên trách và thư kí. Tuy nhiên, tại một số toà án nhân dân cấp tỉnh có thành lập Toà Hành chính nhưng không có chánh toà hoặc phó chánh toà mà do phó chánh án toà án nhân dân tỉnh kiêm chánh toà như Toà án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Ninh Thuận... Tình hình trên cho thấy, số lượng thẩm phán hành chính ở nước ta hiện nay còn thiếu, chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của tình hình giải quyết các tranh chấp hành chính ngày càng nhiều và phức tạp.

Về trình độ chuyên môn của thẩm phán đều có trình độ đại học trở lên, số còn lại có trình độ cao đẳng toà án, cao đẳng kiểm sát hoặc đại học khác. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ thẩm phán toà án nói chung và đội ngũ thẩm phán hành chính nói riêng còn có những hạn chế nhất định. Đặc thù của hoạt động giải quyết các VAHC từ thủ tục nhận đơn, thụ lý, rồi quá trình giải quyết khá phức tạp; các khiếu kiện hành chính nảy sinh trong tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, do nhiều ngành luật điều chỉnh với rất nhiều loại văn bản do nhiều cơ quan ban hành, đồng thời một bên đương sự trong VAHC lại là cơ quan HCNN hoặc cán bộ, công chức nhà nước. Do vậy, để hoạt động giải quyết các VAHC đạt hiệu quả cao thì việc xây dựng quy hoạch, đào tạo đội ngũ cán bộ thẩm phán ngành Toà án nhân dân nói chung và Toà Hành chính nói riêng là rất cần thiết.

Hàng năm, Toà án Nhân dân tối cao đã phối hợp với Bộ Tư pháp chiêu sinh cán bộ toà án các cấp đạt tiêu chuẩn tham gia khoá đào tạo nghiệp vụ xét xử, để tạo nguồn bổ nhiệm thẩm phán. Từ năm 1998 đến nay, Học viện Tư pháp đã tiến hành đào tạo được 11 khoá với tổng số 3.423 học viên thẩm phán tốt nghiệp ra trường. Hầu hết, các học viên tốt nghiệp được bổ nhiệm chức danh tư pháp đã phát huy được kiến thức, kinh nghiệm nghề nghiệp tích lũy từ quá trình đào tạo, tác nghiệp khá chính quy, bài bản, có phương pháp làm việc khoa học, rút ngắn thời gian làm quen với công việc, tự tin hơn trong thực hiện nhiệm vụ được giao. Do đó, cần tiếp tục chú trọng nâng cao công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ xét xử nhằm đáp ứng yêu cầu về biên chế thẩm phán của toà án cả về số lượng và chất lượng. Bên cạnh đó, Toà án Nhân dân tối cao hàng năm cần có kế hoạch tập huấn cho đội ngũ cán bộ toà án làm nhiệm vụ giải quyết VAHC; có tổng kết, rút kinh nghiệm về việc giải quyết các VAHC để chất lượng và hiệu quả giải quyết các VAHC ngày càng cao.

Thứ ba, cần bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí cho Toà Hành chính hoạt động.

Trong những năm qua, mặc dù ngành Toà án vẫn tiếp tục thực hiện việc tăng cường cơ sở vật chất, điều kiện phương tiện làm việc cho toà án các cấp, Toà án Nhân dân tối cao đã xây dựng đề án về đầu tư xây dựng cơ bản, trang bị phương tiện làm việc cho toà án nhân dân các cấp trình Chính phủ phê duyệt. Ngoài ra các trang thiết bị làm việc khác như bàn ghế, hội trường xét xử... cũng được tăng cường đầu tư một bước, giúp cho Toà Hành chính có những điều kiện tốt hơn để phục vụ công tác này. Tuy nhiên, nhìn chung cơ sở vật chất, kinh phí cho Toà Hành chính hoạt động còn

thiếu, lạc hậu, lại chậm được đổi mới. Do vậy, để việc giải quyết các VAHC được nhanh chóng, bảo đảm đúng pháp luật, mỗi Toà Hành chính cần được trang bị thiết bị, phương tiện làm việc hiện đại và bảo đảm đầy đủ kinh phí cho Toà Hành chính các cấp hoạt động.

Thứ tư, tăng cường công tác thi hành bản án, quyết định hành chính đã có hiệu lực thi hành. Trong đó, cần có hướng dẫn cụ thể hơn nữa về thủ tục, trình tự thi hành các bản án, quyết định hành chính để đảm bảo hiệu lực thực tế của bản án, quyết định đã tuyên. Bởi thực tế có nhiều trường hợp người bị kiện còn cố tình không thi hành bản án, quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật. Vì vậy, trong Dự thảo *Luật Tố tụng hành chính* (được Quốc hội cho ý kiến vào tháng 5-2010) có một chương riêng quy định cụ thể về thủ tục và cơ chế bảo đảm hiệu lực pháp lý việc thi hành bản án, quyết định của toà án về VAHC là phù hợp với thực tế công tác tổ chức thi hành án hành chính ở nước ta hiện nay❑

Tài liệu tham khảo.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương khoá VII.* NXB CTQG, H. 1995.

2. Toà án Nhân dân tối cao: *Báo cáo tổng kết thực tiễn 12 năm hoạt động giải quyết các vụ án hành chính của toà án nhân dân.* H. 2009.

3. Thanh tra Chính phủ: *Báo cáo tổng kết công tác các năm 2007, 2008, 2009.*

4. Bộ Tư pháp, Học viện Tư pháp: *Báo cáo tình hình, kết quả đào tạo nguồn bổ nhiệm thẩm phán của Học viện Tư pháp,* H. 2010.

ĐA DẠNG HOÁ LOẠI VÀ HÌNH THỨC HOÁ ĐƠN...

(Tiếp theo trang 52)

doanh và mô hình quản lý của từng đơn vị là một bước tiến trong việc mở rộng quyền chủ động trong kinh doanh của doanh nghiệp theo đúng tinh thần *Luật Doanh nghiệp*. Đa dạng hoá loại và hình thức HĐ cũng là một bước phá vỡ việc hình thành một thị trường HĐ bất hợp pháp dùng chung cho mọi miền, mọi ngành như trong thời gian qua. Tuy nhiên, để các mục tiêu này được thực hiện đầy đủ, công tác tổ chức, quản lý HĐ cần tập trung vào những vấn đề sau:

Một là, phải xây dựng được phần mềm quản lý để các doanh nghiệp khi thông báo phát hành HĐ các loại và các hình thức sẽ được cập nhật ngay lên trang mạng ngành thuế. Mọi người mua hàng, cơ quan chức năng có thể truy xuất ngay các dữ liệu về HĐ đã phát hành của mọi tổ chức, cá nhân kinh doanh trên toàn lãnh thổ Việt Nam để phục vụ cho nhu cầu mua hàng, đảm bảo lấy được HĐ hợp pháp từ người bán.

Hai là, phải xây dựng được phần mềm quản lý để có thể thông báo rộng rãi đến người mua và các cơ quan chức năng các loại và số HĐ đã phát hành nhưng không còn sử dụng thông qua các nguyên nhân, kể cả số HĐ ở các doanh nghiệp thành lập và tự ý dừng hoạt động, đảm bảo việc lạm dụng về thuế đối với các HĐ này ở mức độ thấp nhất.

Ba là, chủ động tổ chức kiểm tra và xử lý các vi phạm về HĐ, đặc biệt trong giai đoạn đầu phải chú ý đến những rủi ro trong việc sử dụng HĐ tự in và HĐ điện tử. Cơ quan thuế các cấp cần hướng dẫn và phối hợp cùng doanh nghiệp để giúp doanh nghiệp tạo ra những loại, hình thức HĐ phù hợp với điều kiện kinh doanh và trình độ quản lý của doanh nghiệp, mang lại hiệu quả cao nhất cho quản lý kinh doanh của doanh nghiệp cũng như việc quản lý thuế của cơ quan thuế.

Đáp ứng bước đầu các biện pháp hỗ trợ nêu trên, chắc chắn việc triển khai Nghị định 51 sẽ sớm đi vào ổn định và đạt hiệu quả cao❑