

CƠ SỞ CỦA VIỆC XÂY DỰNG CƠ QUAN TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH TRỰC THUỘC THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

*Đình Văn Minh**

1. Quan niệm về tài phán hành chính

Theo quan niệm chung thì tài phán là các hoạt động, hành vi của tổ chức, cơ quan hay cá nhân có thẩm quyền theo luật định trong việc giải quyết các tranh chấp pháp lý. Về bản chất, tài phán là việc xem xét và ra quyết định giải quyết một tranh chấp của chủ thể được Nhà nước trao quyền hoặc thừa nhận.

Như vậy, có thể hiểu tài phán hành chính là hoạt động giải quyết các tranh chấp hành chính, các tranh chấp nảy sinh trong quá trình điều hành quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước, chủ yếu là việc xem xét phán quyết về tính đúng đắn của các quyết định hay hành vi quản lý của cơ quan quản lý nhà nước.

Hiện nay, ở nước ta, thuật ngữ tài phán hành chính thường được hiểu theo hai cách. Cách hiểu thứ nhất coi tài phán hành chính chỉ là hoạt động xét xử các tranh chấp hành chính phát sinh giữa các cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước) với các tổ chức, cá nhân trong xã hội do toà án nhân dân thực hiện theo trình tự tố tụng. Theo nghĩa này thì tài phán hành chính đồng nghĩa với xét xử hành chính. Cách hiểu thứ hai coi tài phán hành chính là toàn bộ các hoạt động phán xét tính đúng đắn của các quyết định hoặc hành vi quản lý khi nảy sinh ra khiếu kiện, tranh chấp. Như vậy nó sẽ bao gồm xét xử hành chính của toà án và các cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính khác, đặc biệt là của chính hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

Bài viết này nghiên cứu tài phán hành chính trực thuộc Thủ tướng như một cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính được tổ chức trong cơ quan hành pháp.

Nghiên cứu kinh nghiệm về tổ chức thực hiện việc giải quyết tranh chấp hành chính của các nước trên thế giới cho thấy, tổ chức và hoạt động tài phán hành chính ở mỗi quốc gia là rất khác nhau và phụ thuộc vào điều kiện kinh tế-xã hội, thiết chế quyền lực nhà nước, các yếu tố về truyền thống pháp lý, văn hóa, tâm lý dân tộc... của từng quốc gia. Tuy nhiên, trên bình diện chung thì tổ chức và hoạt động tài phán hành chính thường được thể hiện thông qua một số mô hình chủ yếu sau:

- Ở một số nước, tài phán hành chính được thực hiện chủ yếu bởi các Toà án Hành chính. Ở những nước này Toà án Hành chính là một hệ thống độc lập song song với Toà án Tư pháp. Điển hình là các nước Pháp, Đức, Thụy Điển, Phần Lan...

- Trung Quốc và một số nước khác theo mô hình của Trung Quốc, việc giải quyết tranh chấp hành chính cũng được thực hiện tại toà án nhưng không tổ chức thành hệ thống độc lập mà Toà hành chính là một bộ phận của toà án thường (ở Trung Quốc cũng gọi là toà án nhân dân). Đây chính là mô hình mà Việt Nam đang áp dụng.

- Ở những nước chỉ có một hệ thống toà án (Anh, Mỹ và một số nước khác theo mô hình của Anh, Mỹ) thì về nguyên tắc Toà án Tư pháp có thẩm quyền giải quyết mọi tranh chấp, trong đó có tranh chấp hành chính. Tuy nhiên, do nhu cầu giải quyết tranh chấp hành chính ngày càng nhiều và tính đặc thù của tranh chấp hành chính khi bên bị kiện luôn là cơ quan công quyền cho nên dần dần các nước này có xu hướng thiết lập các cơ quan giải quyết tranh chấp trong chính hệ thống hành pháp. Các cơ quan này được gọi là *cơ quan tài phán hành chính* để phân biệt với Toà án Tư pháp cũng xét xử hành chính.

* Viện trưởng, Viện Khoa học thanh tra.

Thêm nữa những người thực hiện nhiệm vụ tài phán tại các cơ quan này, ngoài kiến thức luật pháp cần thiết còn có nhiều kinh nghiệm kiến thức về quản lý để khi giải quyết các vụ việc có thể đánh giá cả tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hay hành vi bị khiếu kiện, bảo đảm sự cân bằng giữa lợi ích của công dân và lợi ích chung của cả cộng đồng theo nhu cầu quản lý. Do những ưu thế của mô hình này nên nhìn chung, hoạt động của cơ quan tài phán hành chính khá hiệu quả do việc giải quyết của nó nhanh gọn, không quá phức tạp, rườm rà như tại Tòa án Tư pháp. Phần lớn các tranh chấp hành chính được giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính, chỉ một số ít tiếp tục bị khởi kiện tại Tòa án Tư pháp và Tòa án Tư pháp cũng chỉ xem xét lại việc áp dụng pháp luật chứ không xem xét lại toàn bộ vụ việc và thường chỉ phán quyết một lần như tính chất của một bản án giám đốc thẩm.

Nhìn chung, việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước thường chỉ được coi là một giai đoạn tự xem xét lại quyết định, hành vi của mình bị khiếu nại và không khác nhiều so với các thủ tục hành chính thông thường.

Dù được tổ chức dưới hình thức nào thì, để bảo đảm hiệu quả giải quyết các tranh chấp hành chính, tài phán hành chính đều có các đặc trưng cơ bản sau:

- Việc giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện bởi một cơ quan chuyên trách, độc lập với cơ quan hành chính đã có quyết định, hành vi hành chính;

- Việc giải quyết khiếu nại mang tính chuyên nghiệp, do thẩm phán hoặc tài phán viên thực hiện;

- Thủ tục giải quyết khiếu nại nhanh gọn, công khai, minh bạch, khách quan, dân chủ, phù hợp với đặc thù của nền hành chính;

- Đảm bảo sự bình đẳng giữa các bên, sự tham gia của luật sư trong quá trình giải quyết;

- Việc xem xét, quyết định giải quyết khiếu nại được thực hiện bởi một hội đồng,

được đảm bảo bằng các biện pháp chế tài và cơ chế xử lý trách nhiệm rõ ràng, chặt chẽ.

2. Tài phán hành chính ở Việt Nam và sự cần thiết phải xây dựng cơ quan tài phán hành chính thuộc Thủ tướng Chính phủ

Để đảm bảo quyền khiếu nại của công dân đã được hiến pháp ghi nhận, trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương, giải pháp nhằm từng bước hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính.

Kể từ khi ban hành Pháp lệnh quy định việc xét, giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân đến nay, các văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo thường xuyên được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của tình hình và đã từng bước nâng cao hiệu quả giải quyết các khiếu nại hành chính (Pháp lệnh Khiếu nại tố cáo của công dân năm 1991, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, được sửa đổi, bổ sung các năm 2004 và 2005). Cùng với việc đổi mới việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước, năm 1995, Quốc hội đã quyết định sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức toà án nhân dân, Toà án nhân dân các cấp đã được giao thêm thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính sau khi việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính mà người dân không thoả mãn. Điều này cũng nhằm tạo thêm thuận lợi cho người dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại, giúp họ có sự lựa chọn mới về cơ chế giải quyết, cũng như góp phần nâng cao tính khách quan, dân chủ trong giải quyết các khiếu kiện hành chính. Khi đó chúng ta hy vọng rằng, cùng với việc giải quyết khiếu nại tại cơ quan hành chính, việc toà án xét xử các tranh chấp hành chính sẽ được giải quyết một cách căn bản, chấm dứt tình trạng khiếu kiện kéo dài như hiện nay.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay hoạt động giải quyết các khiếu kiện hành chính của cả Toà Hành chính và các cơ quan hành chính nhà nước nhìn chung vẫn kém hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn và yêu cầu quản lý của Nhà nước.

Từ khi thành lập đến nay, hoạt động của tòa án nhân dân trong việc xét xử hành chính là tương đối thấp. Theo báo cáo của 28 tỉnh thì trong số 56.788 vụ việc đã giải quyết thì chỉ có 310 vụ việc công dân khởi kiện ra tòa án¹.

Nguyên nhân của tình trạng này là do:

- Thẩm quyền của tòa án trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính còn hạn chế: Mặc dù qua các lần sửa đổi Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, số lượng vụ việc mà tòa án có thẩm quyền giải quyết ngày càng tăng, nhưng vẫn chỉ dừng lại một số vụ việc nhất định. Trong khi đó, các khiếu kiện của người dân xảy ra trong mọi lĩnh vực với số lượng ngày càng tăng;

- Do Tòa án Hành chính mới có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính nên người dân chưa biết nhiều đến hoạt động của nó. Thêm nữa, theo truyền thống pháp lý Việt Nam và ảnh hưởng của đạo Khổng coi trọng sự hoà khí, chuyện kiện tụng bị coi là điều không tốt nên người dân có tâm lý ngại ra tòa;

- Việc thi hành bản án, quyết định hành chính là hết sức khó khăn: Hiệu lực thi hành bản án, quyết định còn thấp và phụ thuộc phần lớn vào tính tự giác của các cơ quan hành chính và các cá nhân có liên quan;

- Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, tòa án chỉ xem xét về tính hợp pháp, trong khi đó thời gian qua, các vụ việc khiếu nại liên quan đến các vấn đề do lịch sử để lại, đến việc thực hiện chính sách, nhất là chính sách đền bù, giải toả chiếm số lượng tương đối lớn. Đây là những vụ việc khiếu nại phức tạp, nhạy cảm mà để giải quyết được triệt để, dứt điểm đòi hỏi không chỉ xem xét tính hợp pháp mà cả tính hợp lý của nội dung vụ việc.

- Về phía cơ quan tòa án thì xét xử hành chính là lĩnh vực mới đối với thẩm phán và hội thẩm nhân dân nên chưa có nhiều kinh nghiệm và kỹ năng giải quyết loại việc này.

Trong khi đó, việc xét xử các vụ án hành chính đòi hỏi không chỉ có kiến thức về pháp luật mà còn phải có hiểu biết toàn diện về các kiến thức quản lý hành chính nhà nước có liên quan đến các lĩnh vực mà tòa án có thẩm quyền giải quyết. Có thẩm phán do ngại va chạm với phía người bị kiện (thường là người có chức vụ quyền hạn ở địa phương nơi thẩm phán công tác và là những người có thể có ý kiến đối với việc bổ nhiệm thẩm phán), nên đánh giá chứng cứ còn phiến diện, áp dụng pháp luật chưa chặt chẽ dẫn đến các phán quyết mà hội đồng xét xử đã tuyên chưa thật chính xác và thuyết phục.

Chính vì những nguyên nhân kể trên nên mặc dù số lượng các vụ kiện hành chính được giải quyết tại tòa án nhân dân tuy có tăng nhưng vẫn chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với các khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước².

Mỗi năm, cơ quan hành chính nhà nước các cấp phải tiếp nhận và giải quyết hàng chục nghìn vụ khiếu nại. Chỉ tính riêng 3 năm trở lại đây (2006 - 2008), các cơ quan hành chính đã nhận được 303.026 đơn khiếu nại về 234.888 vụ việc. Trong đó, Ủy ban nhân dân các cấp đã tiếp nhận 214.295 đơn về 182.014 vụ việc; các Bộ tiếp nhận 88.731 đơn về 52.874 vụ việc.

Trong khi đó, công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay còn không ít khiếm khuyết, bất cập. Việc giải quyết khiếu nại nhiều khi còn chậm trễ, chưa kịp thời, không đảm bảo thời hạn do pháp luật quy định, số vụ việc tồn đọng, kéo dài còn lớn, thậm chí còn hiện tượng né tránh, đùn đẩy, thiếu trách nhiệm trong giải quyết. Nhiều nơi chưa chú trọng giải quyết khiếu nại ngay từ cơ sở, làm cho vụ việc diễn biến phức tạp, khó giải quyết, có vụ việc phát triển thành “điểm nóng”, ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự an toàn

¹ Theo Báo cáo kết quả giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo số 159/BC-UBTVQH12 ngày 16 tháng 10 năm 2008 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

² Theo Báo cáo tình hình công tác giải quyết các vụ án hành chính và giải quyết các khiếu nại, tố cáo trong công tác xét xử của ngành tòa án nhân dân (số 103-BC/BCS ngày 28 tháng 9 năm 2005 của Ban Cán sự Đảng Tòa án nhân dân tối cao).

xã hội. Quá trình giải quyết, ở nơi này, nơi khác, còn chưa thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định, chưa tiến hành thẩm tra, xác minh đầy đủ, toàn diện, còn chủ quan trong đánh giá, kết luận, áp dụng pháp luật thiếu chính xác và không phù hợp với thực tế, vì thế còn có nhiều quyết định giải quyết chưa khách quan, công bằng, hợp lý, tính khả thi thấp. Việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật cũng còn nhiều hạn chế, tồn tại; công tác kiểm tra, đôn đốc thực hiện quyết định chưa được tiến hành sát sao, thường xuyên; việc tổ chức triển khai thực hiện lúc này, lúc khác, chỗ này, chỗ khác còn có biểu hiện hủi khuynh, né tránh, thiếu kiên quyết, đồng bộ. Điều này cùng với ý thức pháp luật hạn chế của một số người khiếu nại đã dẫn đến nhiều quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật song vẫn không được thi hành nghiêm chỉnh, không đi vào cuộc sống, làm ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý nhà nước, đến tính nghiêm minh của pháp luật.

Những thiếu sót, bất cập nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, song nguyên nhân cơ bản là do:

- Chúng ta chưa có cơ quan chuyên trách về giải quyết khiếu nại hành chính. Hiện nay, các khiếu nại hành chính do Thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính giải quyết trên cơ sở tham mưu của cơ quan chuyên môn. Trong khi đó, Thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính các cấp có trách nhiệm chủ yếu là thực hiện chức năng quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội, vì thế khó có thể tập trung giải quyết hiệu quả các khiếu nại hành chính. Hơn nữa, việc thiếu cơ quan chuyên trách giải quyết khiếu nại cũng đồng nghĩa với việc chưa có một đội ngũ cán bộ chuyên trách có năng lực làm công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Do đó, việc giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay về cơ bản chưa có tính chuyên nghiệp, chất lượng, hiệu quả chưa cao;

- Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính còn mang tính khép kín, chưa đảm bảo tính khách quan, dân chủ. Quy định

pháp luật hiện hành cho phép cơ quan hành chính cấp trên tiếp tục giải quyết các khiếu nại mà cơ quan hành chính cấp dưới đã giải quyết nếu công dân còn khiếu nại, cho nên dẫn đến tình trạng việc giải quyết nhiều vụ việc còn thiếu khách quan, chưa hợp lý, hợp tình, thậm chí có biểu hiện thiên vị, bao che, dung túng cho cấp dưới khi có sai phạm, nhất là khi quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại liên quan đến trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Điều này cũng lý giải tại sao trong nhiều vụ việc, mặc dù đã có quyết định giải quyết khiếu nại hợp lý, hợp tình của cấp có thẩm quyền song người dân vẫn không tin vào tính khách quan, công bằng của cơ quan hành chính đã giải quyết mà vẫn tái khiếu, tiếp khiếu vượt cấp lên trên. Hơn nữa, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện hành cũng chưa phân định và tách bạch rạch ròi hoạt động quản lý điều hành với hoạt động giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước. Việc các cơ quan hành chính vừa ban hành quyết định để quản lý, điều hành các lĩnh vực kinh tế - xã hội, vừa giải quyết các khiếu nại đối với các quyết định do mình ban hành là không phù hợp với mục đích, yêu cầu đối mới công tác quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay. Nó cũng làm cho các cơ quan hành chính nhà nước mất nhiều thời gian, công sức vào việc giải quyết khiếu nại, nhưng hiệu quả giải quyết khiếu nại vẫn không cao, thậm chí còn làm ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động quản lý điều hành của các cơ quan này.

- Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước còn chưa đảm bảo tính khách quan, dân chủ, công khai, minh bạch, chưa tạo ra một cơ chế tranh tụng bình đẳng trong quá trình giải quyết. Cụ thể là cơ quan hành chính thụ lý, thẩm tra, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết một cách đơn phương, người khiếu nại hầu như không có điều kiện tiếp cận các thông tin, tài liệu liên quan đến vụ việc; vai trò của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính chưa được thể

hiện đầy đủ, còn hạn chế. Các quy định hiện hành cũng chưa phân biệt rõ thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu với lần thứ hai, giữa khiếu nại đòi huỷ bỏ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính với thủ tục giải quyết khiếu nại đòi bồi thường thiệt hại.

Trước tình hình trên và cùng với việc nâng cao hiệu quả xét xử của Tòa Hành chính, chúng ta cần phải có những giải pháp mạnh mẽ, tích cực và toàn diện nhằm đổi mới, cải cách căn bản công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước. Một trong số đó chính là thiết lập một thiết chế mới, có tính chuyên nghiệp hơn thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan tài phán hành chính) để đảm trách công tác giải quyết khiếu nại hành chính.

3. Cơ sở và định hướng thiết lập cơ quan tài phán hành chính trực thuộc Thủ tướng Chính phủ

Hiện nay, thực hiện chủ trương của Đảng, các ngành, các cấp đang nỗ lực đẩy mạnh công cuộc cải cách nền hành chính, cải cách tư pháp, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm góp phần xây dựng Nhà nước Việt Nam pháp quyền xã hội chủ nghĩa - Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Tiến trình này cũng đặt ra yêu cầu phải tiếp tục mở rộng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, trong đó có quyền khiếu nại, tố cáo. Vì thế, trong tổng thể cải cách nền hành chính, cải cách tư pháp, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cần phải nghiên cứu, xây dựng cơ chế hữu hiệu để giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung và giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng, qua đó một mặt tạo thuận lợi hơn cho người dân khi thực hiện quyền khiếu nại tố cáo, mặt khác nâng cao chất lượng, hiệu quả các mặt công tác này. Đi liền với nó là xây dựng một cơ quan chuyên trách thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước với trình tự, thủ tục giải quyết nhanh gọn, khách quan, dân chủ, công bằng, phù hợp hơn với đặc thù của hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính.

Việc xây dựng cơ quan tài phán hành chính trong nền hành chính nhà nước sẽ góp phần đưa hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta phù hợp hơn với thông lệ quốc tế, từ đó tạo cơ sở cho việc hội nhập ngày càng sâu rộng của Việt Nam với các nước trong khu vực và trên thế giới. Bởi vì, Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ và các hiệp định của Tổ chức Thương mại thế giới đã yêu cầu các bên phải duy trì các cơ quan tài phán hành chính và tư pháp và các cơ chế khác để xem xét lại và sửa đổi nhanh chóng, công bằng, khách quan (theo yêu cầu của người bị ảnh hưởng) các hành vi hành chính, quyết định hành chính. Đặc biệt, các hiệp định của Tổ chức Thương mại thế giới còn nhấn mạnh: các cơ quan tài phán và thủ tục giải quyết phải độc lập với cơ quan hành chính đã có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại, và các quyết định của cơ quan tài phán sẽ phải điều chỉnh hoạt động của cơ quan hành chính đó. Như vậy, có thể thấy, việc xây dựng cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước là một hướng đi phù hợp với tiến trình hội nhập quốc tế của nước ta.

Trên thực tế, vấn đề thiết lập cơ quan tài phán hành chính thuộc Thủ tướng Chính phủ không phải là vấn đề mới. Năm 1995, khi nghiên cứu thiết lập Tòa án Hành chính ở Việt Nam, Chính phủ đã đưa ra các phương án khác nhau về tổ chức cơ quan này để Quốc hội thảo luận và lựa chọn, trong đó phương án thiết lập hệ thống Tòa án Hành chính trực thuộc Thủ tướng Chính phủ được coi là phương án ưu tiên. Tuy nhiên vào thời điểm đó, tài phán hành chính còn là vấn đề mới mẻ, thêm vào đó là sự e ngại về tính độc lập của Tòa án Hành chính nếu thuộc Thủ tướng cũng như còn có những tranh luận về sự phù hợp với hiến pháp của mô hình này nên Quốc hội đã quyết định mô hình lập cơ quan tài phán hành chính trong toà án nhân dân.

Qua hơn mười năm hoạt động, mặc dù đã có thêm thiết chế mới nhưng các khiếu

kiện hành chính vẫn có xu hướng gia tăng. Quốc hội khoá XI kỳ họp thứ năm (từ ngày 11 đến ngày 15 tháng 6 năm 2004) đã ra Nghị quyết số 30/2004/QH11 về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, trong đó yêu cầu:

" Chính phủ khẩn trương tiến hành tổng kết toàn diện việc thi hành Luật Khiếu nại tố cáo năm 1998, làm cơ sở cho việc nghiên cứu sửa đổi cơ bản Luật Khiếu nại, tố cáo, xây dựng cơ chế hữu hiệu để giải quyết các khiếu kiện hành chính phù hợp với tình hình thực tế của nước ta và thông lệ quốc tế".

Với trách nhiệm của mình, Chính phủ thấy rằng cần tiếp tục nghiên cứu để tìm ra giải pháp mới nhằm nâng cao hiệu quả của công tác này và một lần nữa việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính thuộc Thủ tướng lại là phương án được đề cập. Tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội Khoá XI, ngày 25 tháng 10 năm 2004, nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải đã phát biểu: *" Chính phủ đang chỉ đạo các bộ, ngành và chính quyền địa phương tổng kết thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo để nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện, đồng thời kiến nghị bổ sung về thể chế. Theo tinh thần đó, Chính phủ giao Tổng Thanh tra xây dựng Đề án về việc thành lập cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống hành pháp để tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại hành chính đối với quyết định của cơ quan hành chính, bảo đảm cho người dân được tranh tụng bình đẳng, công khai, đồng thời đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung quy định về nội dung thẩm quyền xét xử và hệ thống tổ chức, quản lý của Tòa án Hành chính đáp ứng yêu cầu xử lý những khiếu kiện mà kết luận của cơ quan tài phán hành chính chưa được đồng thuận".*

Thời gian qua, Đảng và Nhà nước cũng đã có nhiều chỉ thị, nghị quyết, định hướng chỉ đạo về việc nghiên cứu, xây dựng cơ quan tài phán hành chính. Trong đó Nghị quyết số 03/2007/NQ-CP ngày 19 tháng 01 năm 2007 của Chính phủ đã chỉ rõ: *" Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về khiếu*

nại, tố cáo phù hợp với thực tiễn Việt Nam và những cam kết quốc tế; đổi mới mạnh mẽ cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, xúc tiến thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính trực thuộc Thủ tướng Chính phủ". Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước cũng đã nêu rõ: *" Từ thực tiễn đơn thư khiếu nại của công dân, nghiên cứu thành lập tài phán hành chính".* Trong Thông báo số 130-TB/TƯ ngày 10 tháng 01 năm 2008 của Bộ Chính trị về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong thời gian tới, cũng tiếp tục yêu cầu: *" Nghiên cứu chuẩn bị đề án về tài phán hành chính trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định".* Ngay sau đó, ngày 22 tháng 5 năm 2008, Văn phòng Ban chấp hành Trung ương Đảng đã có Công văn số 5077-CV/VPTW thông báo ý kiến Thường trực Ban Bí thư về việc giao Thanh tra Chính phủ chủ trì, phối hợp với các Ban cán sự đảng Bộ Tài Nguyên và Môi trường và Tòa án nhân dân tối cao xây dựng mô hình thí điểm cơ quan tài phán hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Tóm lại, để nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính, tạo thuận lợi cho người dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại, khắc phục những hạn chế, vướng mắc đang đặt ra trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay, thì cùng với việc củng cố, nâng cao hiệu quả hoạt động của Tòa Hành chính, việc xây dựng một cơ quan tài phán hành chính chuyên trách thực hiện việc giải quyết khiếu nại hành chính thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, đây là vấn đề mới, lại liên quan chặt chẽ đến hiến pháp và tổng thể bộ máy nhà nước, cho nên việc xây dựng cơ quan tài phán hành chính cần phải dựa trên cơ sở nghiên cứu một cách thấu đáo, toàn diện, phải có lộ trình và bước đi thích hợp.