

PHÁP LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH - QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN

ThS. NGUYỄN THỊ THUỶ*

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, pháp luật tổ tụng hành chính được xác định là ngành luật bao gồm tổng thể những quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, củng cố và bảo vệ trật tự pháp luật của Nhà nước và xã hội.

Pháp luật tổ tụng hành chính được hình thành ở thời điểm vào giữa thập kỉ thứ 9 của thế kỉ trước - thời điểm mà nhìn vào điều kiện kinh tế xã hội và truyền thống pháp lí của nước nhà đã có một vài ý kiến mong muốn đặt vấn đề chúng ta nên thành lập cơ quan tài phán hành chính. Đã có 3 ý tưởng đưa ra: *Một là*, thiết lập tòa án hành chính độc lập trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, phương án này trái với Điều 127 và Điều 134 Hiến pháp năm 1992; *hai là*, thành lập “viện tài phán hành chính”. Song phương án này cũng tỏ ra không khả thi khi nhiều ý kiến cho rằng cơ quan này cũng thực chất là tòa án; *ba là*, thiết lập tòa hành chính trực thuộc tòa án nhân dân. Phương án này được chấp nhận bởi tính hợp hiến và lại dễ thực thi trong thời điểm hiện tại.

Với yêu cầu trong giai đoạn mới, Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức tòa án nhân dân được thông qua ngày 28/10/1995 đã quy định: “*Toà án nhân dân tối cao, các toà án nhân dân địa phương, các toà án quân sự và*

các toà án khác do luật định là cơ quan xét xử của nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Toà án xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, lao động, hành chính và kinh tế và giải quyết các việc khác theo quy định của pháp luật”. Ngày 01/7/1996 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật tổ chức tòa án nhân dân có hiệu lực thi hành. Đồng thời ngày 21/7/1996 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Tranh chấp hành chính từ đây chính thức được giải quyết bằng quy trình tổ tụng bởi tòa án nhân dân. Đây là sự kiện pháp lí quan trọng bởi từ nay người dân có thêm một phương thức để thực hiện quyền khiếu kiện nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình. Đây cũng chính là khởi điểm cho sự hình thành của pháp luật tổ tụng hành chính trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Sự ra đời của pháp luật tổ tụng hành chính trong bối cảnh như vậy là cơ sở để chúng ta xác định thời điểm hình thành của ngành luật tổ tụng hành chính. Hơn nữa, các quy phạm pháp luật tổ tụng hành chính luôn được sửa đổi, bổ sung được coi như là “quá trình thiết lập cơ quan tài phán hành chính Việt Nam, vừa làm vừa hoàn thiện cùng với quá trình lãnh đạo cải cách thủ tục hành chính”.

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

Chính vì vậy mà các thời điểm sửa đổi Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính là những mốc đánh dấu sự phát triển và đổi mới của pháp luật tổ tụng hành chính. Từ những lí giải trên đây có thể chia quá trình phát triển của pháp luật tổ tụng hành chính thành các giai đoạn sau:

1. Giai đoạn từ 01/7/1996 đến 25/12/1998

Trong giai đoạn này, pháp luật tổ tụng hành chính được thể hiện phần lớn và chủ yếu các nội dung cơ bản tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, gồm các vấn đề tổ tụng như sau:

- Về thủ tục tiền tố tụng

Pháp luật tổ tụng hành chính trong giai đoạn này quy định trước khi khởi kiện ra toà án, công dân phải thực hiện việc khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và phải nhận được văn bản trả lời của người có thẩm quyền mà không đồng ý (thủ tục này còn được gọi là thủ tục tiền tố tụng). Việc khiếu nại ở giai đoạn này tuân thủ theo quy định của Pháp lệnh khiếu nại tố cáo năm 1991.

Bản về quy định này của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, các nhà khoa học pháp lí có nhiều quan điểm khác nhau:

* *Quan điểm thứ nhất:* Đây là quy định hoàn toàn phù hợp trong giai đoạn này khi toà hành chính vừa mới thành lập, kinh nghiệm xét xử chưa nhiều, thẩm phán hành chính còn thiếu kiến thức về quản lí hành chính nhà nước thì việc đặt ra điều kiện khởi kiện là nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu sẽ thuận lợi hơn trong công tác xét xử.⁽¹⁾

* *Quan điểm thứ hai:* Tán thành quy trình tổ tụng hành chính này xuất phát từ ý nghĩa của thủ tục tiền tố tụng hành chính. Thủ tục tiền tố tụng sẽ tạo điều kiện thuận lợi để cơ quan nhà nước xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình và nếu khiếu nại được giải quyết dứt điểm tại giai đoạn tiền tố tụng thì sẽ hạn chế được sự lãng phí về công sức cũng như thời gian của công dân.⁽²⁾

* *Quan điểm thứ ba:* Thủ tục tiền tố tụng là phù hợp nhưng không nên quy định trước khi khởi kiện bắt buộc phải nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Nếu quy định như vậy là đã tạo ra điều kiện hết sức ngặt nghèo đối với cá nhân, tổ chức. Mặt khác, việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoàn toàn căn cứ vào Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991. Trong Pháp lệnh này không quy định thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu, hình thức trả lời khiếu nại phải bằng văn bản. Sự mâu thuẫn giữa Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo trong trường hợp trên sẽ dẫn đến người dân phải chờ để nhận được quyết định giải quyết khiếu nại rồi mới đi khởi kiện. Thực tế nhiều cơ quan nhà nước đã im lặng không trả lời đơn khiếu nại và thế là công dân mất quyền khởi kiện.⁽³⁾

Tôi đồng ý với quan điểm thứ 3, bởi lẽ việc thiết lập quy trình tổ tụng giải quyết khiếu kiện hành chính với mục đích là tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền khởi kiện. Vì vậy, các quy định của pháp luật phải đơn giản và không tạo ra rào

cán khi công dân khởi kiện.

- Về đối tượng khởi kiện

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 quy định đối tượng khởi kiện vụ án hành chính bao gồm: Quyết định hành chính, hành vi hành chính. Theo đó quyết định hành chính được nêu tại khoản 1 Điều 1 như sau: "*Quyết định hành chính trong Pháp lệnh này là quyết định bằng văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, văn phòng Chủ tịch nước, văn phòng Quốc hội, cơ quan nhà nước địa phương, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân các cấp được áp dụng một lần với một hoặc một số đối tượng cụ thể*". Như vậy, đối tượng khởi kiện vụ án hành chính phải thoả mãn đồng thời 3 điều kiện sau:

- + Là quyết định hành chính áp dụng pháp luật;
- + Là quyết định hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức;
- + Là các quyết định do các chủ thể đã liệt kê ban hành.

Ngoài ra, đối tượng khởi kiện có thể là hành vi hành chính, đó là những hành vi thực hiện hoặc không thực hiện công vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước.

- Về thẩm quyền xét xử theo loại việc của toà án

Là giai đoạn đầu của pháp luật tổ tụng hành chính, do vậy Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 chỉ có thể liệt kê các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử hành chính của toà án nhân dân. Đó là những tranh chấp phổ biến, hay gặp nhất

trong quan hệ giữa cơ quan công quyền với nhân dân. Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã liệt kê 7 loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của toà án, loại việc thứ 8 là loại việc dự phòng. Việc liệt kê cụ thể như thế nhằm đảm bảo việc giải quyết một cách ổn thoả việc phân định thẩm quyền xét xử của toà hành chính với các toà chuyên trách khác thuộc hệ thống toà án nhân dân. Tuy Điều 11 không bao quát hết được các tranh chấp hành chính vốn đa dạng và phức tạp nhưng lại phù hợp với giai đoạn đầu của pháp luật tổ tụng hành chính khi mà chúng ta chưa có kinh nghiệm xét xử tranh chấp hành chính tại toà án.

- Về thẩm quyền xét xử theo cấp (Điều 12 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính)

Trong giai đoạn này do chưa có sự sửa đổi Luật tổ chức toà án nhân dân, do vậy Tòa án nhân dân tối cao có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm những khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền của toà án tỉnh mà Tòa án nhân dân tối cao lấy lên để giải quyết. Tại Điều 13 Pháp lệnh cũng đã phân định thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính giữa cơ quan nhà nước và toà án như sau:

- + Nếu một người vừa khiếu nại lên cơ quan cấp trên vừa khởi kiện ra toà án thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của toà án nhân dân.
- + Nếu nhiều người, trong đó có người khiếu nại lên cơ quan nhà nước cấp trên trực tiếp, có người khởi kiện ra toà án thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong thực tế có trường hợp nhiều người khiếu kiện mà họ đều thống nhất vừa khiếu nại lên cơ quan nhà nước cấp trên trực tiếp vừa khởi kiện ra toà án thì việc giải quyết sẽ thuộc thẩm quyền của tòa án nhân dân hay cơ quan nhà nước cấp trên? Vấn đề này Pháp lệnh đã không quy định rõ ràng.

- Về người tham gia tố tụng

+ Chủ thể khiếu nại và chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991 quy định chỉ công dân mới có quyền khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật, trong khi đó Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính lại quy định cơ quan nhà nước, cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Sự mâu thuẫn này gây khó khăn, bất lợi cho cá nhân, tổ chức khi thực hiện thủ tục tiền tố tụng trước khi khởi kiện ra toà.

+ Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 quy định bên bị kiện là cơ quan nhà nước, thủ trưởng, cán bộ, viên chức nhà nước đã ra quyết định hành chính, hành vi hành chính mà người khởi kiện cho rằng trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ... Trong khi đó Điều 10 Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991 lại quy định khiếu nại đối với nhân viên mà nội dung liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan nào thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết... Sự mâu thuẫn này gây nhiều khó khăn cho việc xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nên theo quy định của Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo hay Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996?

- Về thời hiệu khởi kiện

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 quy định thời hiệu khởi kiện là 30 ngày tính từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng pháp luật lại không quy định thời hạn trả lời và không có ràng buộc nào để cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm trả lời cho người khiếu nại. Do vậy, trong nhiều trường hợp cá nhân, tổ chức bị cản trở trong việc khởi kiện vụ án hành chính hoặc không thể khởi kiện được vì chưa nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu.

- Về giai đoạn xét xử sơ thẩm

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 không có điều khoản nào quy định quyền hạn của hội đồng xét xử sơ thẩm khiến cho hoạt động xét xử sơ thẩm gặp khó khăn khi tuyên án. Đặc biệt, hồ sơ này đã nảy sinh hiện tượng phán quyết không thống nhất giữa các bản án của các toà án. Vấn đề đặt ra là trong trường hợp toà án xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện được áp dụng trên cơ sở văn bản pháp luật trái pháp luật thì toà án có quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản pháp quy đó hay không? Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 không quy định về vấn đề này nhưng Công văn số 39/KHXX ngày 06/07/1996 của Toà án nhân dân tối cao đã hướng dẫn: Toà án cần kiến nghị với cơ quan đã ra văn bản trái pháp luật với văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên để cơ quan đó tự hủy, nếu trong thời gian nhất định mà vẫn chưa hủy bỏ thì viện kiểm sát áp dụng các quy định tại

Chương II Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân kháng nghị văn bản nói trên. Thiết nghĩ đây là nội dung cần được quy định tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính giúp các toà án có cơ sở pháp lí khi thực hiện hoạt động xét xử, góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc về mặt pháp luật mà các toà án trong giai đoạn này đang gặp phải.

2. Giai đoạn từ 25/12/1998 đến nay

Để khắc phục những khó khăn vướng mắc về thủ tục tố tụng được quy định tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, Quốc hội khoá X kì họp thứ 4 ngày 02/12/1998 đã thông qua Luật khiếu nại, tố cáo thay thế Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991. Sự ra đời của luật này đã tạo ra sự đồng bộ khi giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường tố tụng và khiếu nại theo thủ tục hành chính. Sau khi Luật khiếu nại, tố cáo được ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cũng đã sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với đạo luật này. Sự ra đời của 2 đạo luật đã đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Tuy vậy, vẫn còn nhiều ý kiến cho rằng một số các quy định về tố tụng hành chính liên quan đến việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của công dân trong 2 văn bản này vẫn còn rất ngặt nghèo và đây chính là nguyên nhân khiến cho nhân dân rất khó thực hiện được quyền khởi kiện của mình.

- Về thủ tục tiền-tố tụng

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi năm 1998 vẫn quy định cá nhân, tổ chức trước khi khởi kiện ra toà án phải thực hiện quyền khiếu nại. Tuy

nhiên, cá nhân, tổ chức phải trải qua khoảng thời hạn giải quyết khiếu nại từ 1 đến 2,5 tháng mới có thể nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại Điều 31, Điều 34 và Điều 36 Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998. Mặt khác, Luật khiếu nại, tố cáo cũng không có điều nào quy định cụ thể trách nhiệm² của người có thẩm quyền trong trường hợp họ không trả lời đơn khiếu nại đúng thời hạn theo quy định của pháp luật. Do vậy, thực tế vẫn tồn tại tình trạng nhiều cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền im lặng không trả lời khiếu kiện cho dân gây mất niềm tin từ phía nhân dân đối với cơ quan công quyền. Một điểm mới mà Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 đã tháo gỡ một phần vướng mắc trước đây, đó là: Nếu hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu mà cơ quan có thẩm quyền không trả lời thì tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính ra toà án.

- Về đối tượng khởi kiện

Cũng như Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi năm 1998 quy định đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là quyết định hành chính, hành vi hành chính. Tuy nhiên, ngoài hai đối tượng trên Pháp lệnh còn quy định thêm đối tượng khởi kiện là quyết định kỉ luật buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức. Về quy định mới này chúng tôi cho rằng không cần thiết mà chỉ cần coi đó là một loại việc xét xử của toà án quy định tại Điều 11 Pháp lệnh là được. Bởi lẽ, xét về mặt lí luận quyết định kỉ luật buộc thôi việc

cũng là quyết định hành chính. Do vậy, nếu quy định như Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 sẽ khiến người đọc hiểu quyết định kỉ luật buộc thôi việc và quyết định hành chính là 2 loại quyết định khác nhau. Ngoài ra, quyết định hành chính tại Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 cũng được định nghĩa khác với quyết định hành chính tại Pháp lệnh năm 1996. Theo Pháp lệnh này thì quyết định hành chính là quyết định bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể... Chúng tôi cho rằng điểm mới trong cách định nghĩa này lại là bước thụt lùi so với Pháp lệnh năm 1996. Bởi lẽ, theo cách định nghĩa mới này sẽ mâu thuẫn với Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 khi xác định thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân cấp tỉnh không chỉ đối với quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước mà còn của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, Văn phòng Chủ tịch nước... Cách định nghĩa về quyết định hành chính như Pháp lệnh năm 1996 không tạo ra sự mâu thuẫn này. Ngoài ra, tại Nghị quyết số 03/HĐTPTANDTC năm 2003 còn quy định quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện phải là quyết định hành chính lần đầu.

- - *Về thẩm quyền xét xử theo loại việc của toà án*

Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 vẫn sử dụng phương pháp liệt kê khi xác định thẩm quyền xét xử theo loại việc của toà án. Theo quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 tòa án nhân

dân có thẩm quyền xét xử 8 loại việc còn theo quy định tại Pháp lệnh sửa đổi 1998 thì có 10 loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân. Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 mở rộng thêm các loại việc thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân song về nội dung thì không có sự thay đổi mà ở đây người làm luật chỉ quy định thêm về hành vi hành chính liên quan đến các loại việc này. Như vậy, tại Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 vấn đề thẩm quyền xét xử của tòa án vẫn chưa khắc phục được nhược điểm của Pháp lệnh cũ, cũng không có sự phát triển hay đổi mới. Nghị quyết số 03/HĐTPTANDTC năm 2003 hướng dẫn thi hành Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 đã liệt kê thêm 7 loại việc nữa thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân. Chúng tôi cho rằng việc mở rộng phạm vi thẩm quyền xét xử là cần thiết vì đây chính là những tranh chấp hành chính phổ biến và thông dụng trong quản lí hành chính nhà nước. Hơn nữa, việc mở rộng này nhằm đảm bảo quyền dân chủ của nhân dân.

- *Về người tham gia tố tụng hành chính*

Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 xác định người tham gia tố tụng hành chính gồm: Người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan và người tham gia tố tụng khác. So với Pháp lệnh cũ thì Pháp lệnh sửa đổi đã không dùng thuật ngữ bên bị kiện mà gọi là người bị kiện. Sự thay đổi này thể hiện tính cụ thể hơn trong từng quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, từ cách định nghĩa người bị kiện trong Pháp lệnh đã dẫn đến trong thực

tiền xét xử không có sự đồng nhất khi xác định người bị kiện. Đặc biệt là việc xác định người bị kiện trong trường hợp nào là tổ chức, trường hợp nào là cá nhân thì Pháp lệnh không quy định cụ thể, do vậy rất khó xác định. Theo Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 người bị kiện trong vụ án hành chính là người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện. Như vậy, người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện có thể là người trực tiếp kí ban hành quyết định hành chính, trực tiếp thực hiện hành vi hành chính nhưng cũng có thể là người có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, có thẩm quyền tổ chức thực hiện hành vi hành chính theo quy định của pháp luật. Khắc phục tình trạng này Nghị quyết số 03/HĐTPTANDTC năm 2003 đã xác định người bị kiện trong vụ án hành chính là cá nhân, cơ quan có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, có thẩm quyền thực hiện hành vi hành chính theo quy định của pháp luật.

- Về thời hiệu khởi kiện

Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 cũng quy định thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính là 30 ngày kể từ ngày cá nhân, tổ chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu; thời hiệu được tính là 45 ngày đối với vùng sâu, vùng xa. Vấn đề đặt ra là trong trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành vào thời điểm đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại Điều 36 Luật khiếu nại, tổ cáo năm 1998 thì thời hiệu được tính từ ngày hết thời

hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hay từ ngày cá nhân, tổ chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại? Hướng dẫn vấn đề này Nghị quyết số 03/HĐTPTANDTC năm 2003 đã quy định: *“Trong trường hợp cá nhân, tổ chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu thì thời hiệu tính từ ngày cá nhân, tổ chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không phụ thuộc vào việc quyết định giải quyết khiếu nại nhận vào ngày nào”*.

- Về giai đoạn xét xử sơ thẩm

Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 cũng chưa có điều khoản nào quy định quyền hạn của hội đồng xét xử sơ thẩm. Tuy nhiên, Nghị quyết số 03/HĐTPTANDTC năm 2003 đã quy định cụ thể về vấn đề này. Theo Nghị quyết số 03 thì hội đồng xét xử sơ thẩm có quyền chấp nhận hoặc bác đơn khởi kiện; tuyên huỷ hoặc giữ nguyên quyết định hành chính; tuyên hành vi hành chính là hợp pháp hoặc bất hợp pháp; tuyên vấn đề án phí, vấn đề quyền kháng cáo và vấn đề bồi thường thiệt hại (nếu có).

Tóm lại, trong giai đoạn này Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi năm 1998 có nhiều điều khoản mới về quy trình tố tụng. Song, do Luật tổ chức toà án nhân dân và Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân ban hành năm 2003 có một số quy định mới nên có nhiều điều khoản được quy định tại Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 đã mâu thuẫn với các luật tổ chức. Chẳng hạn như: Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 vẫn quy định Tòa án nhân dân tối cao có quyền xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm tuy nhiên theo

Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2003 đã bỏ UBTP Tòa án nhân dân tối cao. Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân đã bỏ chức năng kiểm sát chung của VKSND và quy định quyền giám sát tư pháp là bắt buộc trong mọi trường hợp. Việc quy định VKS có thể hoặc không tham gia phiên toà hành chính không còn phù hợp. Điều này cũng dẫn đến sự lạc hậu của khoản 1 Điều 45 Pháp lệnh sửa đổi năm 1998 khi quy định: *“Hoãn phiên toà trong trường hợp vắng mặt kiểm sát viên hoặc chưa có ý kiến bằng văn bản của VKS”*.

Sau khi Việt Nam kí kết Hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ, chúng ta cần phải kịp thời sửa đổi các văn bản pháp luật có liên quan đó là Luật khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Ngày 01/10/2004 chúng ta đã sửa đổi Luật khiếu nại, tố cáo sau đó lại tiếp tục sửa đổi vào ngày 01/06/2006. Theo đó Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cũng được sửa đổi, bổ sung và chính thức có hiệu lực vào ngày 01/06/2006. Sự kiện này khẳng định sự phát triển tương đối toàn diện của pháp luật tố tụng hành chính. Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính hiện hành có tới 76 điều, các quy định đã cụ thể, rõ ràng và chặt chẽ hơn. Đặc biệt là tại Pháp lệnh hiện hành quy trình tố tụng hành chính đã có phần cởi mở hơn, tạo ra nhiều điều kiện thuận lợi để cá nhân, tổ chức có thể thực hiện được quyền khiếu kiện hành chính của mình. Hơn nữa, cả Luật khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2006 và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi năm

2006 đều thể hiện rất rõ tính minh bạch, khách quan, tính công khai của pháp luật. Đây chính là yêu cầu của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ trong điều kiện hiện nay. Việc sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính trong giai đoạn này cũng tạo ra sự phù hợp với hàng loạt các văn bản pháp luật hiện hành khác như: Luật đất đai, Luật tổ chức toà án nhân dân, Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân... Có thể nói Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính lần này đã có quy định rất mới so với Pháp lệnh cũ.

- Về thủ tục tiền tố tụng

Khác với trước đây, theo quy định của pháp luật hiện hành cá nhân, tổ chức hoàn toàn có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại toà sau khi đã thực hiện khiếu nại lần đầu, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không đồng ý và không khiếu nại lên cơ quan nhà nước tiếp theo, hoặc hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu mà không được trả lời khiếu nại và không khiếu nại lên cơ quan nhà nước tiếp theo. Ngay cả khi cá nhân, tổ chức đã khiếu nại lần thứ 2, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần thứ 2 mà không đồng ý hoặc hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần thứ 2 theo quy định của pháp luật mà không được trả lời đơn khiếu nại thì cá nhân, tổ chức vẫn có quyền khởi kiện tại toà án nhân dân có thẩm quyền. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cụ thể như khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai, khiếu kiện quyết định kỉ luật buộc thôi việc thì cá nhân, tổ chức chỉ có quyền khởi kiện sau khi đã nhận được quyết

định giải quyết khiếu nại lần đầu, hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần thứ 2 mà không đồng ý với quyết định đó.

- Về thời hiệu khởi kiện

Pháp lệnh sửa đổi năm 2006 ngoài việc quy định thời hiệu chung cho mọi vụ án hành chính là 30 ngày hoặc 45 ngày, Pháp lệnh còn quy định thời hiệu riêng cho từng trường hợp cụ thể nhằm đảm bảo sự phù hợp với pháp luật hiện hành. Quy định nhiều loại thời hiệu khởi kiện như vậy tạo ra sự phức tạp khi cá nhân, tổ chức chấp hành pháp luật. Nên chăng chỉ quy định một loại thời hiệu khởi kiện thì sẽ thuận lợi hơn trong việc chấp hành pháp luật của công dân. Điều này cũng thể hiện tính khoa học của pháp luật tổ tụng hành chính.

- Về thẩm quyền xét xử các loại việc

Pháp lệnh đã liệt kê 22 loại việc khác nhau thuộc thẩm quyền xét xử của toà án. Việc mở rộng phạm vi thẩm quyền xét xử của toà án nhân dân là bước phát triển mới của luật tổ tụng hành chính. Tuy nhiên, đã đến lúc chúng ta không nên liệt kê các loại việc, bởi các tranh chấp hành chính ngày càng xảy ra nhiều trong quản lí hành chính nhà nước. Chính vì vậy, pháp luật tổ tụng hành chính nên quy định thẩm quyền xét xử của toà án nhân dân bằng cách loại trừ các loại việc không thuộc thẩm quyền xét xử hành chính của toà án. Trên thế giới rất nhiều quốc gia đã sử dụng phương pháp loại trừ để quy định về thẩm quyền xét xử loại việc của toà án. Đó là cách quy định mang tính khoa học, ít xảy ra mâu thuẫn với các văn bản pháp luật ban hành sau.

Ngoài ra, các quy định về giai đoạn xét xử sơ thẩm, phúc thẩm và các vấn đề khác có liên quan cũng đã được Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn với thực tiễn xét xử trong giai đoạn hiện nay.

Trong thời gian tới, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả đối với hoạt động xét xử các vụ án hành chính cần phải có những giải pháp sau nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật tổ tụng hành chính.

Thứ nhất: Quy định về thẩm quyền tại Điều 11 Pháp lệnh sửa đổi năm 2006 như hiện nay là không khoa học, khá rườm rà. Chúng ta loại trừ những loại việc không thuộc thẩm quyền của toà án mà không nên liệt kê như pháp luật hiện hành.

Thứ hai: Về điều kiện khởi kiện, cụ thể là điều kiện tiền tố tụng nên quy định một cách thống nhất ở tất cả các vụ án; cần quy định giải quyết khiếu nại trong thời gian ngắn nhất và thời hiệu khởi kiện dài hơn để người dân có nhiều cơ hội thực hiện quyền khởi kiện.

Thứ ba: Về khoảng thời gian xác định thời hiệu khởi kiện cũng nên có sự thống nhất chung ở tất cả các trường hợp. Tránh hiện tượng quy định quá nhiều khoảng thời hiệu cho các loại việc khác nhau như hiện nay gây ra sự phức tạp trong hoạt động áp dụng pháp luật.

Thứ tư: Về tổ chức, hiện nay thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính thuộc toà hành chính và thẩm phán hành chính trong hệ thống toà án nhân dân. Điều này đã tạo ra sự không khách quan khi xét xử hành chính. Bởi toà án nhân dân địa phương bao

giờ cũng chịu sự lệ thuộc nhất định về quản lí hành chính nhà nước với cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Do vậy, phán quyết của các thẩm phán hành chính sẽ bị chi phối bởi quan hệ quản lí hành chính nhà nước. Khắc phục tình trạng này chúng ta nên thành lập hệ thống toà án hành chính độc lập theo khu vực chuyên xét xử các vụ án hành chính sẽ đảm bảo hoạt động xét xử hành chính khách quan và không bị lệ thuộc vào cơ quan quản lí. Về vấn đề này, hiện nay Đảng và Nhà nước ta đang có chủ trương thiết lập cơ quan tài phán hành chính trực thuộc Chính phủ chuyên giải quyết các tranh chấp hành chính. Vậy liệu khi cơ quan tài phán hành chính ra đời thì sự tồn tại của toà hành chính với tư cách là cơ quan tư pháp giải quyết khiếu kiện hành chính sẽ bị tác động như thế nào? Tôi cho rằng sự ra đời của cơ quan tài phán hành chính sẽ không ảnh hưởng đến sự độc lập của toà hành chính và sự tồn tại của toà hành chính cũng không trái với những quy định của Hiệp định thương mại Việt - Mỹ mà chúng ta đã kí kết cũng như những yêu cầu của WTO sau khi Việt Nam chính thức gia nhập, nếu chúng ta thiết kế cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính phù hợp giữa cơ quan tài phán hành chính và toà hành chính thuộc toà án nhân dân.

Với mục đích bảo đảm áp dụng thống nhất Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính khi giải quyết các khiếu kiện hành chính, Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 04/NQ-HĐTP (4/8/2006) hướng dẫn thi

hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Nhìn chung Nghị quyết số 04 đã có những quy định tương đối cụ thể, tạo điều kiện thuận lợi cho các thẩm phán khi giải quyết vụ án hành chính như: Vấn đề đối tượng khởi kiện, vấn đề xác định người bị kiện trong trường hợp nào là cá nhân, trường hợp nào là tổ chức, vấn đề phân định thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính giữa toà án và cơ quan nhà nước, vấn đề trả lại đơn khởi kiện, vấn đề đình chỉ giải quyết vụ án hành chính khi toà án thụ lí vụ án hành chính sai, vấn đề quyền hạn của hội đồng xét xử, vấn đề thẩm quyền xét xử hành chính và nhiều vấn đề khác. Những vấn đề mà Nghị quyết số 04 năm 2006 của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao hướng dẫn là những vấn đề vốn phức tạp trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính trong thực tiễn. Tuy nhiên, với những quy định hiện hành thực sự đã giúp các thẩm phán hành chính nhận thức chính xác các quy định của pháp luật tổ tụng hành chính và vận dụng đúng trong từng vụ án hành chính cụ thể. Đây cũng chính là những bảo đảm pháp lí thiết thực đối với quyền khiếu kiện hành chính của công dân./.

(1).Xem: Luật gia Nguyễn Thanh Bình (1997), "*Tìm hiểu pháp luật tổ tụng hành chính*", Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, tr.12.

(2).Xem: Nguyễn Thế Quyền, Đinh Văn Minh (1996), "*Hỏi - Đáp pháp luật tổ tụng hành chính*", Nxb. Thống kê, H., tr. 24.

(3).Xem: ThS. Nguyễn Văn Quang (1999), Luận văn thạc sĩ luật học, "*Tài phán hành chính nhìn từ góc độ so sánh*", tr.117.