

GÓP Ý KIẾN SỬA ĐỔI PHÁP LỆNH THỦ TỤC GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

ThS. BÙI THỊ ĐÀO *

Giải quyết khiếu nại và giải quyết vụ án hành chính là những phương thức khác nhau được nhà nước sử dụng để giải quyết các tranh chấp hành chính. Mỗi cách giải quyết có những ưu, nhược điểm riêng. Giải quyết khiếu nại được thực hiện bởi cơ quan hành chính - cơ quan có chức năng quản lý hành chính nhà nước với những điều kiện thuận lợi về sự am hiểu các quy định làm cơ sở cho các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) bị khiếu nại, về số lượng và chất lượng các thông tin trong lĩnh vực quản lý liên quan đến QĐHC và HVHC bị khiếu nại nên việc giải quyết khiếu nại có thể nhanh chóng, chính xác. Đây cũng là cách để cơ quan hành chính có cơ hội tự sửa chữa những sai sót của mình nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý và thu phục lòng dân. Tuy nhiên, việc thừa nhận sai lầm của mình, của cán bộ thuộc quyền, của cấp dưới không phải là vấn đề dễ dàng. Trong khi đó, toà án là cơ quan độc lập với cơ quan hành chính nên có thể khách quan, vô tư khi phán xét các QĐHC, HVHC bị khiếu kiện nhưng sự hiểu biết của toà án về các vấn đề quản lý hành chính có liên quan rõ ràng là không bằng chính cơ quan hành chính. Sự tồn tại hai phương thức giải quyết tranh chấp này có giá trị bổ khuyết cho nhau. Nhà nước đã không ngừng hoàn thiện các

quy định của pháp luật về từng phương thức giải quyết tranh chấp và chú ý mối tương quan giữa chúng. Một số vấn đề được bàn đến sau đây cũng để góp phần đạt tới mục đích chung đó.

1. Đối tượng khiếu kiện

Pháp luật hiện hành quy định cá nhân, cơ quan, tổ chức chỉ có quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với các QĐHC, HVHC sau khi đã khiếu nại lần đầu nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc hết thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết; các quyết định kỉ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức giữ chức vụ từ vụ trưởng và tương đương trở xuống đã khiếu nại lần đầu nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại. Như vậy, đối tượng khiếu kiện bị giới hạn bởi đối tượng khiếu nại.

Đối tượng khiếu nại được quy định tại khoản 1 Điều 1 Luật khiếu nại, tố cáo (sau đây gọi tắt là Luật) "*Công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp*

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

pháp của mình.

Cán bộ, công chức có quyền khiếu nại quyết định kỉ luật của người có thẩm quyền khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình". Đối tượng khiếu nại được xác định như vậy là quá hẹp, chưa bao quát hết các QĐHC, HVHC trong quản lí. Cụ thể, đối tượng khiếu nại cần được mở rộng thêm:

- Các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực tư pháp; các QĐHC, HVHC trong quản lí hành chính nhà nước của các chủ thể ngoài cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.⁽¹⁾

- Các QĐHC, HVHC bất hợp lí mà việc thực hiện chúng gây tổn hại quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.⁽²⁾

- Nếu xét theo nội dung khoản 1 Điều 1 của Luật thi công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại tất cả các QĐHC cá biệt, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước khi có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Đối chiếu quy định này với những quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại từ Điều 19 đến Điều 26 của Luật thì có những QĐHC, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước nếu trái pháp luật thì những người có quyền, lợi ích bị xâm phạm không thể thực hiện được quyền khiếu nại vì không có cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết những khiếu nại đó, bao gồm;

+ QĐHC, HVHC của ủy ban nhân dân các cấp: các điều 19, 20, 23 Luật quy định chủ tịch ủy ban nhân dân có quyền giải

quyết khiếu nại đối với QĐHC, HVHC của mình; giải quyết khiếu nại mà chủ tịch ủy ban nhân dân cấp dưới, thủ trưởng cơ quan thuộc ủy ban nhân dân cấp mình đã giải quyết nhưng còn có khiếu nại. Pháp luật hiện hành quy định ủy ban nhân dân có quyền ban hành quyết định, chỉ thị. Mặc dù những văn bản này do chủ tịch ủy ban nhân dân kí nhưng đó là quyết định hành chính của ủy ban nhân dân, không phải là quyết định hành chính của chủ tịch ủy ban nhân dân. Vì vậy không thể xếp chúng vào nhóm "quyết định hành chính của mình" thuộc thẩm quyền giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân.

+ QĐHC, HVHC của người đứng đầu tổ chức của trung ương đặt tại địa phương và của cán bộ, công chức do họ quản lí trực tiếp: trong cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ có thể có tổng cục "Tổng cục được tổ chức để thực hiện nhiệm vụ quản lí nhà nước chuyên ngành lớn, phức tạp không phân cấp cho địa phương, do bộ trực tiếp phụ trách và theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương trong phạm vi toàn quốc" (khoản 1 Điều 20 Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5/11/2002 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ). Cơ cấu tổ chức của tổng cục gồm: cơ quan tổng cục và cục ở cấp tỉnh, chi cục ở cấp huyện (nếu có) (khoản 3 Điều 20 Nghị định số 86/2002/NĐ-CP nói trên). Do tính chất quan trọng, phức tạp của chuyên ngành quản lí nên không phân cấp cho địa phương, các cục, chi cục không phải là cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân mà được gọi là các tổ chức của

trung ương đặt tại địa phương. Như vậy, người đứng đầu tổ chức của trung ương đặt tại địa phương không phải là giám đốc sở và cấp tương đương thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh hay thủ trưởng cơ quan thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện. Luật cũng không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của người đứng đầu tổ chức của trung ương đặt tại địa phương nên không ai có quyền giải quyết khiếu nại đối với QĐHC, HVHC của người đứng đầu tổ chức này và của cán bộ, công chức do họ trực tiếp quản lý.

Quyền khiếu nại là quyền dùng để bảo vệ những quyền và lợi ích hợp pháp khác nên phạm vi đối tượng khiếu nại hẹp hơn phạm vi QĐHC, HVHC trong thực tiễn quản lý. Điều này đồng nghĩa với việc công dân, cơ quan, tổ chức trong nhiều trường hợp không có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị QĐHC, HVHC xâm phạm.

So với đối tượng khiếu nại, đối tượng khiếu kiện còn hẹp hơn. Theo quy định tại Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh), toà án có quyền xét xử đối với 10 nhóm quyết định hành chính, hành vi hành chính (nhóm 10 là các khiếu kiện khác theo quy định của pháp luật).⁽³⁾ Đây là những QĐHC, HVHC trong những lĩnh vực quản lý có tính phức tạp, phổ biến và tương đối quan trọng trong thực tiễn hiện nay. Điều đó có nghĩa là có nhiều tranh chấp hành chính chỉ được giải quyết bằng con đường khiếu nại. Nếu thừa nhận tính độc lập, khả năng vô tư của toà án trong giải quyết các tranh chấp hành chính là những ưu việt của giải quyết tranh chấp bằng

con đường tố tụng hành chính thì việc quy định một phạm vi hẹp những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án chỉ hợp lý trong điều kiện đội ngũ thẩm phán hành chính còn thiếu, kỹ năng xét xử các vụ án hành chính chưa thuần thực, khởi kiện vụ án hành chính tại toà án chưa trở thành thói quen trong nhân dân khi các quyền và lợi ích bị QĐHC, HVHC xâm phạm. Cùng với thời gian, phạm vi đối tượng khiếu kiện cần được mở rộng tương ứng với phạm vi đối tượng khiếu nại.

2. Quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp

Như trên đã phân tích, mỗi phương thức giải quyết tranh chấp hành chính (giải quyết khiếu nại và giải quyết vụ án hành chính) đều có ưu, nhược điểm nhất định. Sự tồn tại đồng thời hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính này chứng tỏ không có phương thức nào có tính ưu việt vượt trội so với phương thức kia. Việc pháp luật quy định một tranh chấp hành chính chỉ được yêu cầu toà án giải quyết sau khi đã khiếu nại lần đầu mà không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc hết thời hạn pháp luật quy định mà khiếu nại không được giải quyết thường được giải thích là tạo điều kiện cho cơ quan hành chính nhà nước cơ hội tự sửa chữa những sai sót của mình trong hoạt động quản lý. Tuy vậy, vấn đề có thể được xem xét ở một góc độ khác. Pháp luật không cho phép người có quyền, lợi ích hợp pháp bị QĐHC, HVHC xâm hại khởi kiện vụ án hành chính ngay khi phát sinh tranh chấp đã hạn chế đáng kể quyền khiếu kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Thực tế

ở nước ta trong những năm gần đây cho thấy các vụ khiếu nại tăng về số lượng, về tính chất gay gắt của tranh chấp, về số người tham gia khiếu nại là một trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng các khiếu nại không được giải quyết tồn đọng khá nhiều. Trong khi đó, các toà hành chính lại rất ít việc. Vì vậy, pháp luật cần quy định cho cá nhân, cơ quan, tổ chức quyền khởi kiện vụ án hành chính ngay khi phát sinh tranh chấp. Nghĩa là, ngay khi có tranh chấp hành chính là người có quyền, lợi ích bị xâm phạm có quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp mà không cần chờ đến sau khi khiếu nại lần đầu. Nếu quy định như vậy, khả năng tự sửa chữa sai sót của cơ quan hành chính vẫn không mất đi, thể hiện ở Điều 3 của Luật: "*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm kiểm tra, xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỉ luật của mình, nếu thấy trái pháp luật thì kịp thời sửa chữa, khắc phục để tránh phát sinh khiếu nại*". Mặt khác, khả năng QĐHC, HVHC của cơ quan, cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính bị kiện ra toà án không qua giai đoạn khiếu nại có thể coi như là sự "răn đe" buộc cơ quan hành chính, cán bộ, công chức phải cẩn trọng hơn khi ban hành QĐHC hay thực hiện HVHC và càng có trách nhiệm hơn trong việc kiểm tra các QĐHC, HVHC của mình.

3. Thoả thuận giữa các đương sự trong quá trình giải quyết vụ án hành chính

Hiện nay ở Việt Nam, toà án xét xử 5 loại việc: hình sự, dân sự, hành chính, lao động, kinh tế, trong đó xét xử các vụ án hình sự là việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối

với người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật có tính nguy hiểm cao cho xã hội được gọi là tội phạm nên việc khởi tố vụ án hình sự trong tuyệt đại đa số các trường hợp không cần có yêu cầu của người bị hại, trong toàn bộ quá trình giải quyết vụ án không có hoạt động hoà giải giữa người phạm tội và người bị hại. Trong khi đó, giải quyết các vụ án dân sự, lao động, kinh tế, hành chính là quá trình giải quyết các tranh chấp phát sinh giữa bên khởi kiện và bên bị kiện về những vấn đề thuộc quan hệ pháp luật nội dung tương ứng. Mục đích giải quyết các tranh chấp này là bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đó. Mặc dù luật hành chính có những khác biệt đáng kể so với luật kinh tế, luật lao động, luật dân sự như: quan hệ pháp luật hành chính phát sinh không chỉ vì lợi ích của các bên tham gia quan hệ mà cao hơn cả là vì lợi ích chung của quản lí hành chính nhà nước; phương pháp điều chỉnh của luật hành chính là phương pháp mệnh lệnh. Tuy nhiên, các quy định về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cho thấy trong tố tụng hành chính, lợi ích chung của quản lí hành chính không được đặt lên hàng đầu mà là lợi ích của các bên tham gia quan hệ pháp luật hành chính, đặc biệt là đối tượng quản lí. Ở khía cạnh này, sự khác biệt của luật nội dung không kéo theo sự khác biệt về luật hình thức. Pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, lao động, kinh tế đều coi hoà giải là một giai đoạn tố tụng, tuy không bắt buộc trong mọi trường hợp. Vậy tại sao trong thủ tục giải quyết vụ án hành chính không có giai đoạn hoà giải. Điều 3 Pháp lệnh quy định: "*Trong quá trình giải quyết vụ án*

hành chính, toà án tạo điều kiện để các bên có thể thoả thuận với nhau về việc giải quyết vụ án". Song không có quy định nào về cách thức toà án tạo điều kiện để các bên thoả thuận. Mặc dù trên thực tế toà án có tạo điều kiện cho các bên thoả thuận với nhau về việc giải quyết vụ án thông qua hoạt động giải thích cho các bên tranh chấp quyền, nghĩa vụ của họ trong quá trình giải quyết vụ án hành chính nhưng theo quy định của pháp luật về các hoạt động của toà án thì trước khi mở phiên toà sơ thẩm, toà án không có hoạt động nào được coi là "tạo điều kiện" cho các bên thoả thuận về việc giải quyết vụ án. Tại phiên toà sơ thẩm, chủ tọa phiên toà đọc quyết định đưa vụ án ra xét xử, kiểm tra sự có mặt của những người được triệu tập đến phiên toà, giới thiệu thành viên của hội đồng xét xử, kiểm sát viên, thư kí, người giám định, người phiên dịch, người làm chứng, giải thích cho những người tham gia tố tụng biết quyền và nghĩa vụ của họ tại phiên toà, sau đó tiến hành xét hỏi. Như vậy, tại phiên toà sơ thẩm, toà án cũng không có hoạt động nào chủ động tạo điều kiện cho các bên thoả thuận về việc giải quyết vụ án. Thoả thuận về việc giải quyết vụ án ở đây chỉ thể hiện như một quyền mà các bên tranh chấp có trong quá trình giải quyết vụ án. Do không có cơ chế tạo điều kiện để các bên thoả thuận nên hoạt động thoả thuận về việc giải quyết vụ án tất nhiên sẽ gặp nhiều khó khăn. Pháp lệnh cũng không có quy định nào về hậu quả pháp lí của việc các bên thoả thuận được về việc giải quyết vụ án. Trong khi đó, trong quá trình giải quyết các vụ án dân sự, lao động, kinh tế có giai đoạn hoà giải, nếu

các bên thoả thuận được với nhau về việc giải quyết vụ án thì toà án lập biên bản hoà giải thành và ra quyết định công nhận sự thoả thuận của các đương sự. Vậy toà án sẽ hành động như thế nào nếu trong quá trình giải quyết vụ án hành chính các bên thoả thuận được về việc giải quyết vụ án?

4. Hậu quả pháp lí của việc người bị kiện sửa hoặc huỷ bỏ QĐHC, quyết định kỉ luật buộc thôi việc bị khiếu kiện

Khi người khởi kiện thực hiện quyền rút một phần hoặc toàn bộ nội dung đơn kiện, nếu người khởi kiện rút đơn kiện, tức là rút toàn bộ nội dung đơn kiện thì tranh chấp hành chính không còn nên đây là một trong những trường hợp toà án quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án. Nhưng người bị kiện sửa hoặc huỷ bỏ QĐHC, quyết định kỉ luật buộc thôi việc bị khiếu kiện không phải là trường hợp để toà án đình chỉ việc giải quyết vụ án. Vấn đề đặt ra là khi người bị kiện sửa đổi hoặc huỷ bỏ quyết định bị khiếu kiện thì tranh chấp hành chính đã phát sinh còn tồn tại không? Có thể có những trường hợp sau:

- Việc sửa hoặc huỷ quyết định bị kiện hoàn toàn thoả mãn yêu cầu hợp pháp của người khởi kiện và quyết định bị sửa hoặc huỷ không gây nên hậu quả thực tế nào.

- Việc sửa hoặc huỷ quyết định bị kiện thoả mãn yêu cầu hợp pháp của người khởi kiện nhưng quyết định đó đã gây hậu quả bất lợi đối với người khởi kiện.

- Việc sửa quyết định không thoả mãn yêu cầu hợp pháp của người khởi kiện.

Trong ba trường hợp trên, chỉ có trường hợp thứ ba là tranh chấp hành chính còn tồn

tại, trường hợp thứ nhất và thứ hai tranh chấp hành chính không còn nữa. Một khi tranh chấp hành chính không còn tồn tại thì nhu cầu giải quyết tranh chấp (giải quyết vụ án) cũng không còn. Nhưng theo pháp luật hiện hành thì đây không phải là trường hợp để toà án đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính nên muốn đình chỉ vụ án có lẽ toà án hoặc người bị kiện phải đề nghị người khởi kiện rút đơn kiện do yêu cầu hợp pháp của họ đã được thoả mãn, đó là công việc hoàn toàn mang tính hình thức. Riêng trường hợp quyết định được người bị kiện sửa hoặc huỷ nhưng trước đó đã gây hậu quả thực tế thì tranh chấp hành chính mất đi nhưng nếu người khởi kiện có yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại thì còn tồn tại tranh chấp dân sự. Để giải quyết trường hợp này có hai quan điểm: *một là*, theo Điều 3 Pháp lệnh “Người khởi kiện vụ án hành chính có thể đồng thời yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại; trong trường hợp này các quy định của pháp luật dân sự, pháp luật tố tụng dân sự cũng được áp dụng để giải quyết yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại”, người bị thiệt hại có quyền khởi kiện vụ án dân sự tại toà dân sự để yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại theo pháp luật dân sự và pháp luật tố tụng dân sự; *hai là*: thiệt hại gây ra trong trường hợp này gắn liền với hoạt động quyền lực nhà nước nên nếu tách phần dân sự hoàn toàn độc lập như vậy có thể có khó khăn nhất định trong việc bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của đối tượng quản lí, vì vậy vẫn cần duy trì việc giải quyết vụ án hành chính. Quan điểm thứ nhất có yếu tố hợp lí về lí luận, quan điểm thứ hai có

yếu tố hợp lí về thực tiễn, việc lựa chọn cách giải quyết nào sẽ phụ thuộc vào vấn đề thực tiễn nhiều hơn lí luận. Nhưng một điều dễ nhận thấy là khi người bị kiện sửa hoặc huỷ quyết định bị khiếu kiện trong đa số các trường hợp tranh chấp hành chính không còn tồn tại, khi đó cách giải quyết hợp lí nhất là đình chỉ vụ án.

Tóm lại: - Đối tượng khiếu nại cần được mở rộng để bao hàm hết các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong hoạt động quản lí hành chính nhà nước, đối tượng khiếu kiện cũng phải mở rộng tương ứng.

- Nên cho phép cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính ngay khi có tranh chấp phát sinh, không cần qua giai đoạn khiếu nại lần đầu.

- Trong thủ tục giải quyết các vụ án hành chính nên có giai đoạn hoà giải.

- Việc người bị kiện sửa đổi, huỷ bỏ quyết định hành chính, quyết định kỉ luật buộc thôi việc bị khiếu kiện cần được coi là căn cứ để toà án quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính nếu tranh chấp hành chính không còn tồn tại./.

(1).Xem: Trần Thị Hiền “Về đối tượng khiếu nại theo Luật khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2004”, Kì yếu hội thảo khoa học Luật hành chính Việt Nam những vấn đề lí luận và thực tiễn, Hà Nội, 12/12/2004.

(2).Xem: Bùi Thị Đào “Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại”, Tạp chí Luật học, số 3/2005.

(3).Xem: Công văn 39 KHXX ngày 6/7/1996 của Toà án nhân dân tối cao về việc hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính có nói rõ các khiếu kiện khác chỉ khi được Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao mới thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án.