

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI QUANG THẮNG

**VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN
TRONG GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
TỪ THỰC TIỄN TỈNH HẢI DƯƠNG**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ
LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH**

Hà Nội, 2018

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI QUANG THẮNG

**VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN
TRONG GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
TỪ THỰC TIỄN TỈNH HẢI DƯƠNG**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 8.38.01.02

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. NGUYỄN VĂN THUẬN

Hà Nội, 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn là công trình nghiên cứu khoa học, độc lập của tôi; các số liệu, kết quả nêu trong luận văn là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng.

Hà Nội, ngày tháng năm 2018

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

Bùi Quang Thắng

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ XÉT XỬ VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH	8
1.1. Những vấn đề chung về xét xử vụ án hành chính.....	8
1.2. Những vấn đề chung về vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết vụ án hành chính	17
1.3. Những yếu tố tác động đến hoạt động của Tòa án nhân dân cấp huyện trong việc giải quyết các vụ án hành chính.....	35
Chương 2: THỰC TIỄN GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HẢI DƯƠNG	44
2.1. Khái quát về tình hình tổ chức và hoạt động của các Tòa án nhân dân cấp huyện của tỉnh Hải Dương.....	44
2.2. Kết quả đạt được trong việc giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương.....	45
2.3. Hạn chế trong thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương.....	48
Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH.....	63
3.1. Phương hướng nâng cao vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết các vụ án hành chính	63
3.2. Giải pháp nâng cao vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết các vụ án hành chính	65
KẾT LUẬN	80
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	82

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HVHC: Hành vi hành chính

QĐHC: Quyết định hành chính

QSDĐ: Quyền sử dụng đất

TA: Tòa án

TAND: Tòa án nhân dân

TTHC: Tổ tụng hành chính

UBND: Ủy ban nhân dân

VAHC: Vụ án hành chính

XHCN: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1. Số liệu thụ lý giải quyết các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh

Hải Dương..... 46

Bảng 2.2. Kết quả xét xử các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải

Dương..... 47

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền khiếu nại là một trong những nội dung cơ bản của quyền công dân trong các nhà nước đương đại. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa (XHCN), xây dựng và phát huy nền dân chủ XHCN, xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân thì quyền khiếu nại của công dân càng được nhà nước, xã hội quan tâm và tạo điều kiện cho người dân thực hiện quyền này.

Đảm bảo quyền khiếu nại của công dân là nhiệm vụ quan trọng của nhà nước XHCN. Yêu cầu này được thể hiện ở nhiều mặt, nhưng cơ bản và quan trọng nhất là cơ chế pháp lý và hệ thống cơ quan nhà nước tham gia vào quá trình thực hiện yêu cầu này.

Lịch sử hình thành và phát triển nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đến nay là nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng, nhà nước đối với việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân. Xét xử các VAHC tại Toà án nhân dân đánh dấu một bước phát triển, thay đổi mạnh mẽ trong việc đảm bảo quyền khiếu nại, đảm bảo sự tham gia vào quá trình quản lý nhà nước của nhân dân. Đây cũng là đặc trưng cơ bản của nhà nước Việt nam pháp quyền XHCN.

Hoạt động xét xử các VAHC tại Toà án trong 10 năm qua đã có nhiều đóng góp tích cực vào công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách tư pháp, công cuộc xây dựng nền dân chủ XHCN, pháp chế XHCN. Bên cạnh những kết quả đạt được cũng nảy sinh nhiều hạn chế, bất hợp lý ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu kiện hành chính của Toà án.

Cải cách hành chính quốc gia, cải cách nền tư pháp, hoàn thiện pháp luật là những nội dung quan trọng trong quá trình hoàn thiện nhà nước cộng hoà XHCN Việt Nam. Trong bối cảnh đất nước thay đổi mạnh mẽ trên tất cả các lĩnh vực, tích cực tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, đánh giá đúng thực tiễn hoạt động xét xử và các nhân tố tác động tới hoạt động này của Toà án từ đó

có những định hướng cụ thể phát huy được vai trò tích cực của quyền tư pháp đối với công cuộc xây dựng nền dân chủ XHCN, xây dựng nhà nước pháp quyền là những vấn đề cần phải được quan tâm nghiên cứu. Từ những sự phân tích trên đây học viên quyết định chọn đề tài: "Vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC từ thực tiễn tỉnh Hải Dương" làm đề tài luận văn thạc sĩ luật học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Sự nghiệp đổi mới toàn diện đất nước, xây dựng một nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN đã đặt ra nhiều vấn đề cần phải được nghiên cứu giải quyết. Trong đó, việc nghiên cứu các quy định, cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với nhà nước đã thu hút được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều nhà khoa học, luật gia trong và ngoài nước.

Trước hết đó là các công trình nghiên cứu về vị trí, vai trò, chức năng của Tòa án nhân dân (TAND) nói chung trong hệ thống các cơ quan tư pháp ở Việt Nam, có thể kể đến các công trình sau:

- Các đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước, cấp bộ, các luận án tiến sĩ, sách chuyên khảo nghiên cứu về hệ thống tư pháp Việt Nam có liên quan đến TAND:

- + Đề tài cấp nhà nước mã số KX.04.06 "cải cách tư pháp, hoàn thiện hệ thống các thủ tục tư pháp, nâng cao hiệu quả và hiệu lực xét xử của Tòa án trong nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân" của Viện Nhà nước và pháp luật, bảo vệ năm 2005, trong công trình này, các tác giả đã đánh giá, luận giải vị trí, vai trò chức năng nhiệm vụ quyền hạn của Tòa án trong tiến trình cải cách tư pháp mà Việt Nam đang tiến hành, trong đó có đánh giá các quy định về vai trò của Tòa án trong tổ tụng hành chính. Tuy nhiên, với tính chất là công trình nghiên cứu tổng hợp về vai trò của Tòa án trong nhà nước pháp quyền nên phần nghiên cứu về giải quyết án hành chính của Tòa án còn chưa thực sự sâu.

- + Luận án tiến sĩ luật học, Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật "đổi mới tổ chức và hoạt động của TAND ở nước ta trong giai đoạn hiện nay" của tác

giả Lê Thành Dương năm 2002. Đây cũng là công trình nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu về tổ chức và hoạt động của TAND ở nước ta. Tuy nhiên, luận án nghiên cứu về vị trí, vai trò của TAND nói chung mà không đi sâu vào nghiên cứu về vai trò của TAND trong một hoạt động cụ thể là xét xử vụ án hành chính.

+ Luận án tiến sĩ luật học, đại học quốc gia Hà Nội "những vấn đề lý luận và thực tiễn về cải cách hệ thống cơ quan Tòa án Việt Nam theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền" của tác giả Đỗ Thị Ngọc Tuyết năm 2005. Đây là công trình nghiên cứu tổng thể về cải cách hệ thống Tòa án của Việt Nam. Tuy nhiên, luận án cũng chỉ đánh giá tổng thể về tổ chức và hoạt động của hệ thống Tòa án mà không đánh giá cụ thể về vị trí của Tòa án trong giải quyết vụ án hành chính.

+ Cuốn sách "một số vấn đề và bộ máy nhà nước" của GS. TS Nguyễn Đăng Dung, Nxb Giao thông vận tải năm 2002. Trong cuốn sách này có phần tác giả nghiên cứu về vị trí, vai trò của Tòa án trong bộ máy nhà nước; "sự hạn chế quyền lực nhà nước" của GS.TS Nguyễn Đăng Dung, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội năm 2005; "hệ thống các cơ quan tư pháp và cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay" của tập thể tác giả do GS. TSKH Đào Trí Úc làm chủ biên, Nxb Khoa học xã hội năm 2002; "góp bàn về cải cách pháp luật ở Việt Nam hiện nay" của TS Ngô Huy Cương, Nxb tư pháp năm 2005; "xây dựng nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng" của luật sư Nguyễn Văn Thảo, Nxb tư pháp năm 2006.

- Tiếp theo có thể kể đến một số công trình khoa học liên quan trực tiếp đến tổ chức hoạt động xét xử của Tòa án hành chính đã được công bố như:

+ Thanh tra nhà nước: Đề tài khoa học (cấp nhà nước) "Tòa án hành chính, những vấn đề lý luận và thực tiễn" mã số 95 - 98 - 406/ĐT năm 1997. Đây có thể coi là công trình nghiên cứu đầu tiên, chuyên sâu về Tòa án hành chính của nước ta. Tuy nhiên công trình nghiên cứu từ năm 1997 do đó các quan điểm, thực trạng đưa ra trong công trình ít nhiều đã không còn tính thời sự của nó.

+ Học viện hành chính quốc gia "Thiết lập tư pháp hành chính ở nước ta" Nxb giáo dục 1995. Đây cũng là công trình nghiên cứu cụ thể về các hoạt động tư pháp hành chính trong xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta. Trong đó

xét xử vụ án hành chính là hoạt động trọng tâm và quan trọng nhất. Đây là công trình nghiên cứu đầu tiên về thiết lập quyền tư pháp hành chính ở Việt Nam hiện nay, đây là cơ sở để soạn thảo pháp luật giải quyết các VAHC năm 1996. Trong công trình này, nhóm tác giả phân tích đưa ra các khái niệm cơ bản về VAHC, giải quyết VAHC, thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết VAHC.

+ Tác giả Đoàn Thị Ngọc Hải với bài viết: Phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC - một số vấn đề cần được hoàn thiện, đăng trên website của Bộ tư pháp, moj.gov.vn. Trong bài viết của mình tác giả đã phân tích về quy định pháp luật hiện hành về phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trong đó có phân cấp thẩm quyền theo đơn vị hành chính lãnh thổ, phân cấp theo quy định của luật tổ tụng hành chính và các văn bản hướng dẫn thi hành. Từ đó tác giả nêu lên các hạn chế, bất cập và đưa ra các giải pháp hoàn thiện quy định về phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC.

- Tác giả Nguyễn Thắng Lợi với bài viết: Thực trạng giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay và một số vấn đề về mô hình tổ chức, thẩm quyền của Tòa án trong lĩnh vực này, đăng trên website của Bộ tư pháp, moj.gov.vn. Trong bài viết của mình tác giả Nguyễn Thắng Lợi nghiên cứu về thực trạng công tác giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay và một số vấn đề về mô hình tổ chức và thực hiện theo thẩm quyền trong lĩnh vực hành chính. Từ đó, tác giả đưa ra các lập luận phân tích về thực tiễn công tác giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay.

Những công trình nghiên cứu trên, đã nghiên cứu về vị trí, vai trò của Tòa án nói chung và của Tòa án trong giải quyết vụ án hành chính nói riêng. Các lập luận, quan điểm, phân tích mà các tác giả nêu ra trong các công trình đều có ý nghĩa rất quan trọng. Tuy nhiên, mỗi công trình khoa học nghiên cứu, đề cập đến hoạt động xét xử các VAHC của Tòa án nhân dân ở các khía cạnh, góc độ khác nhau.

Xuất phát từ công tác thực tiễn trong hoạt động xét xử các VAHC, tác giả lựa chọn nội dung trên làm đề tài luận văn thạc sĩ luật học mong muốn nghiên cứu một cách hệ thống từ góc độ lý luận và thực tiễn phong phú để từ đó có

những kiến nghị mang tính khoa học, góp phần nâng cao chất lượng của hoạt động xét xử các VAHC tại Tòa án nhân dân.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn nhằm mục đích nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết VAHC, thông qua việc nghiên cứu thực tiễn áp dụng tại tỉnh Hải Dương, luận văn đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao vai trò của TAND trong giải quyết các VAHC.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Từ tình hình thực tiễn như vậy, luận văn với đề tài "vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC từ thực tiễn tỉnh Hải Dương" có các nhiệm vụ sau:

Một là, làm rõ về cơ sở lý luận, về vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC.

Hai là, nghiên cứu làm sáng tỏ nội dung vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC, và tính ưu việt của nó với các cơ chế giải quyết khiếu nại khác. Đồng thời, qua đó chỉ ra những mặt còn hạn chế đến hiệu quả cũng như chất lượng của hoạt động xét xử các VAHC tại Tòa án.

Ba là, nghiên cứu thực tiễn giải quyết VAHC của TAND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương trong các năm vừa qua để rút ra được những ưu điểm và hạn chế, tồn tại của công tác này.

Bốn là, đề xuất các phương hướng nhằm nâng cao vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC ở Việt Nam hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là những vấn đề lý luận và thực tiễn về thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết các VAHC ở Việt Nam hiện nay theo quy định của luật TTHC năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng như thực tiễn áp dụng tại tỉnh Hải Dương trong các năm vừa qua.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Để thực hiện các mục đích nêu trên, phạm vi nghiên cứu của luận văn tập trung nghiên cứu hệ thống cơ sở lý luận, các quan điểm khoa học, nhận thức chung về hoạt động xét xử của Tòa án đối với các VAHC trong các giai đoạn xét xử sơ thẩm và phúc thẩm. Từ đó đối chiếu với thực tiễn hoạt động xét xử các VAHC trong 5 năm qua tại Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương. Tuy nhiên, do năng lực còn hạn chế, nội dung hoạt động xét xử các VAHC là nội dung lớn gồm nhiều vấn đề khác nhau, tác giả lựa chọn những nội dung có tính chất cơ bản nhất, quan trọng nhất để nghiên cứu trong luận văn của mình bao gồm: Hoạt động thụ lý VAHC; xét xử VAHC.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Tác giả sử dụng các phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của triết học Mác - Lênin, các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật liên quan đến thẩm quyền xét xử của Tòa án nói chung trong đó có thẩm quyền của Tòa án trong xét xử VAHC nói riêng.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở phương pháp luận trên, luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như sau:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp được luận văn sử dụng trong việc phân tích các quan điểm, quy định của pháp luật về thẩm quyền của Tòa án, về thẩm quyền của Tòa án trong xét xử VAHC.

- Phương pháp so sánh được luận văn sử dụng để so sánh quy định của pháp luật về thẩm quyền của TAND trong xét xử vụ án hành chính qua các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, so sánh các quy định của pháp luật Việt Nam với một số nước.

- Phương pháp lịch sử luận văn nghiên cứu về lịch sử hình thành, phát triển của các quy định pháp luật về thẩm quyền của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính.

- Phương pháp thống kê là ghi chép, cập nhật các số liệu, các thông tin, sự kiện. Đây là phương pháp mà luận văn dùng để nghiên cứu về các số liệu giải quyết vụ án hành chính tại TAND tỉnh Hải Dương trong những năm vừa qua.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn nêu lên những hệ luận quan trọng của việc cần thiết và tất yếu trong việc xác lập hoạt động xét xử của Tòa án đối với các VAHC; qua đó chứng minh quan điểm đúng đắn của Đảng và nhà nước về việc thiết lập một cơ chế đảm bảo quyền khiếu nại, đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của công dân nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong giai đoạn mới.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn bước đầu trình bày, đánh giá thực trạng vai trò của Tòa án cấp huyện trong xét xử các VAHC qua đó khẳng định những nội dung tích cực cũng như chỉ ra được những khó khăn bất cập, thiếu tính hợp lý đặc biệt trong vấn đề về pháp luật, áp dụng pháp luật của Tòa án khi tiến hành hoạt động xét xử. Luận văn cũng đưa ra những kiến nghị giải pháp nhằm hoàn thiện hoạt động xét xử của Tòa án, hoàn thiện các quy định của pháp luật về vấn đề này, hoàn thiện môi trường pháp luật nói chung để nhằm đảm bảo cho Tòa án thực hiện tốt vai trò, nhiệm vụ, chức năng của mình trong bộ máy nhà nước.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, đề tài được kết cấu thành 03 chương như sau:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về giải quyết VAHC và vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết VAHC

Chương 2: Thực tiễn giải quyết các VAHC của TAND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương

Chương 3: Phương hướng và những giải pháp nâng cao vai trò của TAND cấp huyện trong giải quyết các VAHC

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ XÉT XỬ VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

1.1. Những vấn đề chung về xét xử vụ án hành chính

1.1.1. Khái niệm vụ án hành chính

Ở Việt Nam, trước khi Tòa hành chính được thành lập thì vấn đề giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) của cơ quan công quyền cũng đã được quan tâm ở mức độ nhất định. Tuy nhiên do chịu ảnh hưởng của các nước XHCN trước đây nên trong thời kỳ này các tranh chấp hành chính chủ yếu được giải quyết theo thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính mà ít được giải quyết theo thủ tục tố tụng tại Tòa án. Quy định trong các văn bản luật cũng chỉ thừa nhận các khiếu nại hành chính mà không thừa nhận khiếu kiện hành chính phát sinh giữa công dân, cơ quan, tổ chức với các cơ quan công quyền.

Từ những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, nhu cầu của thực tiễn đòi hỏi phải thiết lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính độc lập để giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp; đáp ứng nhu cầu đó, các chuyên gia pháp lý đã tập trung nghiên cứu và tiến hành khảo sát thực tế các mô hình tài phán hành chính cũng như kinh nghiệm thực tiễn giải quyết khiếu kiện hành chính trên thế giới để đưa ra mô hình phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam. Nghị quyết hội nghị lần thứ 8 của ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII ngày 23/01/1995 đã quyết định về việc thành lập Toà hành chính trong hệ thống Toà án nhân dân. Ngày 28/10/1995, Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, khoá IX, kỳ họp thứ 8 đã thông qua luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật tổ chức Toà án nhân dân, trong đó giao cho Toà án nhân dân chức năng xét xử các VAHC. Khái niệm "VAHC" và "xét xử VAHC" trở nên phổ biến trong học thuật từ đó đến nay.

Để phân tích và làm rõ những vấn đề liên quan đến xét xử án hành chính, trước hết cần tìm khái niệm VAHC. Theo từ điển tiếng việt thì "vụ" là "sự việc không hay, rắc rối cần phải giải quyết", "án" là "tranh chấp quyền lợi cần được xét xử trước Tòa án" [39, tr.1130].

Luật TTHC 2015 và các văn bản có liên quan không có điều luật nào quy định về khái niệm VAHC nhưng có thể hiểu một cách chung nhất: "VAHC là vụ việc tranh chấp hành chính được Tòa án có thẩm quyền thụ lý theo yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức đối với QĐHC, HVHC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ" [26, tr.217].

Như vậy VAHC chỉ phát sinh khi có yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức đối với QĐHC, HVHC. Đây là căn cứ đầu tiên để Tòa án xem xét thụ lý đơn khởi kiện nhưng không phải trường hợp nào Tòa án thụ lý đơn khởi kiện cũng phát sinh VAHC. Việc nhận đơn và thụ lý đơn khởi kiện phải tuân theo trình tự tổ tụng nhất định, điều 109 luật TTHC quy định 09 trường hợp trả lại đơn khởi kiện. Nếu đơn khởi kiện không thuộc trường hợp quy định tại điều 109 luật TTHC thì sau khi nhận đơn và các tài liệu, chứng cứ kèm theo, Tòa án sẽ thông báo cho người khởi kiện biết để nộp tạm ứng án phí; nếu đơn khởi kiện không thuộc thẩm quyền giải quyết thì Tòa án chuyển đơn cho cơ quan có thẩm quyền. Tòa án thụ lý vụ án khi nhận được biên lai thu tiền tạm ứng án phí hoặc nếu họ thuộc trường hợp không phải nộp tạm ứng án phí. Như vậy VAHC chỉ thực sự phát sinh ở giai đoạn này, Thẩm phán được giao nhiệm vụ giải quyết sẽ nhận định ban đầu về tranh chấp phát sinh để có hướng giải quyết.

Có thể nói các tranh chấp phát sinh trong đời sống xã hội rất phong phú, đa dạng, pháp luật quy định cụ thể về từng loại tranh chấp trong lĩnh vực dân sự, kinh doanh thương mại, hành chính, do đó tùy từng loại tranh chấp cụ thể mà xác định thẩm quyền giải quyết của Tòa án hay các cơ quan hành chính nhà nước. Để phân biệt tranh chấp hành chính với các loại tranh chấp khác cần xác định tranh chấp hành chính là "tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau của hoạt động hành chính nhà nước" [26, tr.124-125]. Tranh chấp giữa chủ thể

quản lý hành chính nhà nước với đối tượng quản lý hành chính nhà nước phát sinh khi chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Việc giải quyết tranh chấp này phải theo trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính hoặc giải quyết tại Tòa án theo thủ tục TTHC. Nếu các tranh chấp hành chính được giải quyết tại Tòa án thì phát sinh VAHC, việc giải quyết VAHC sẽ tiến hành theo trình tự thủ tục tố tụng do pháp luật quy định.

1.1.2. Khái niệm xét xử vụ án hành chính

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong đó, quyền tư pháp bao gồm các quyền xét xử của Tòa án và những hoạt động của các cơ quan nhà nước cho phép thành lập, trực tiếp liên quan đến hoạt động xét xử của Tòa án nhằm bảo vệ chế độ XHCN, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của xã hội. Vì vậy, ở nước ta có nhiều cơ quan thực hiện quyền tư pháp, bao gồm: Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan điều tra tư pháp, tổ chức tư pháp hỗ trợ như tổ chức luật sư, cơ quan công chứng, giám định tư pháp... Trong đó xét xử của Tòa án sử dụng công khai các kết quả của hoạt động điều tra, công tố, bào chữa, giám định tư pháp thông qua các thủ tục tố tụng theo luật định để đưa ra phán quyết cuối cùng thể hiện quyền lực nhà nước. Hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân cũng là nơi thể hiện chất lượng hoạt động và uy tín của hệ thống các cơ quan tư pháp nói riêng và toàn bộ quyền lực nhà nước ta nói chung.

Như vậy, hoạt động xét xử là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước, là phương thức cơ bản bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh, pháp chế XHCN được thống nhất, được giữ vững. Hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân nhằm bảo vệ chế độ XHCN, chế độ kinh tế, chế độ chính trị - xã hội, bảo vệ trật tự pháp luật XHCN, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của nhà nước, xã hội, phục vụ cho công cuộc xây dựng xã hội công bằng, văn minh, một cá nhân, tổ chức xử sự với nhau trên cơ sở của pháp

luật. Đứng trước thực tiễn về tình hình giải quyết các VAHC ở nước ta chưa đáp ứng được với những công cuộc cải cách hành chính, cải cách tư pháp ở nước ta hiện nay; những vấn đề lý luận về hoạt động xét xử các VAHC tại Tòa án chưa giải quyết những vấn đề thực tiễn đang nảy sinh. Vì vậy, việc nghiên cứu và đưa ra một khái niệm có tính khoa học về hoạt động xét xử các VAHC của Tòa án có ý nghĩa to lớn trong việc xác định những yếu tố cơ bản tác động đến hoạt động này. Đồng thời, cũng chỉ ra những nét đặc thù của hoạt động xét xử các VAHC nhằm làm rõ hơn các tiêu chí để phân định giữa giải quyết khiếu kiện hành chính theo thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp.

Theo GS, TSKH Đào Trí Úc, hệ thống tư pháp là "một hệ thống của các khâu khác nhau nhưng hoạt động và tổ chức của các khâu đó đều được quyết định bởi mục đích của hoạt động tư pháp, tức là xét xử để có phán quyết" [53, tr.207]. Việc thực hiện thẩm quyền xét xử nói chung và thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính nói riêng phải thông qua các hình thức hoạt động theo quy định của pháp luật. Hình thức hoạt động này gọi là hoạt động tố tụng của Tòa án và đều nằm chung trong hoạt động của hệ thống tư pháp.

Hoạt động tư pháp được GS.TSKH Đào Trí Úc định nghĩa như sau: "Hoạt động tư pháp là hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước nhằm xem xét, đánh giá và ra phán quyết về tính hợp pháp và tính đúng đắn của hành vi pháp luật hay quyết định pháp luật khi có sự tranh chấp và mâu thuẫn giữa các bên có lợi ích khác nhau tranh chấp hay mâu thuẫn đó" [53, tr.207].

Để có hoạt động tư pháp phải có thẩm quyền tư pháp. Thẩm quyền tư pháp được biểu hiện thông qua tổ chức và hoạt động tư pháp mà mục đích của nó là xét xử để có phán quyết.

Theo PGS.TS Đinh Văn Mậu thì "quyền tư pháp là quyền tài phán bằng hoạt động xét xử theo pháp luật tố tụng của Tòa án" [53, tr.110].

Theo TS. Nguyễn Thanh Bình thì "hoạt động xét xử hành chính phải tuân theo các quy định của pháp luật tố tụng không phải là pháp luật thủ tục hành

chính [1, tr.45]. Và "hoạt động xét xử là một trong những nội dung cơ bản của thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án" [1, tr.44].

Theo những cách đặt vấn đề trên thì hoạt động xét xử các VAHC của Tòa án có mối liên hệ mật thiết với thẩm quyền xét xử các VAHC, các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động xét xử hành chính của Tòa án. Nó là biểu hiện ra bên ngoài của thẩm quyền tư pháp và hoạt động tư pháp.

Trong ngôn ngữ tiếng Việt "hoạt động" là thuật ngữ để chỉ việc tiến hành những việc làm có quan hệ với nhau chặt chẽ nhằm một mục đích nhất định trong đời sống xã hội. Theo nghĩa thứ hai, đó là thực hiện một chức năng nhất định nào đó trong một chính thể [39, tr.452], còn "xét xử" được hiểu là xem xét và xử các vụ án [39, tr.1148].

Như vậy, theo cách định nghĩa trên, hoạt động xét xử có thể được hiểu theo hai cách:

- Thứ nhất, đó là tiến hành những việc làm có quan hệ với nhau chặt chẽ nhằm xem xét và xét xử các vụ án.
- Thứ hai, đó là thực hiện chức năng xem xét và xét xử của hoạt động quyền lực nhà nước.

Từ những quan điểm xem xét nội hàm của hoạt động xét xử, có thể đưa ra khái niệm hoạt động xét xử các VAHC như sau: Hoạt động xét xử các VAHC là một khái niệm dùng để chỉ Tòa án nhân dân nhà nước tiến hành những hoạt động để xem xét và ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC bị khiếu kiện theo trình tự, thủ tục (tổ tụng) do pháp luật quy định nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu lực hành pháp.

1.1.3. Đặc điểm của xét xử vụ án hành chính

- Thứ nhất, về đương sự trong VAHC:

Việc xét xử VAHC là xét xử các tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước phát sinh do việc ban hành QĐHC, HVHC của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Một bên trong VAHC bao giờ cũng là chủ thể quản lý hành chính nhà nước và bên còn lại là

đối tượng quản lý nhà nước. Vì vậy để bảo đảm tốt nhất quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, pháp luật cho phép đối tượng quản lý hành chính nhà nước có quyền khởi kiện chủ thể quản lý hành chính nhà nước nếu có căn cứ cho rằng quyền lợi của mình bị xâm phạm bởi QĐHC, HVHC. Đây là điểm đặc trưng nhất của xét xử VAHC so với xét xử các vụ án hình sự, dân sự hoặc kinh doanh thương mại. Trong vụ án dân sự, đương sự luôn là nguyên đơn và bị đơn thì trong VAHC, đương sự được luật TTHC quy định là người khởi kiện và người bị kiện. Như vậy có thể nói, xét xử VAHC là hoạt động nhà nước đặc biệt do Tòa án thực hiện bởi người bị kiện trong VAHC là chủ thể đặc biệt. Tính đặc biệt thể hiện ở việc, chủ thể quản lý hành chính nhà nước trong hoạt động của mình có quyền nhân danh nhà nước ban hành các văn bản pháp luật để đặt ra quy phạm pháp luật hoặc mệnh lệnh cụ thể buộc đối tượng bị quản lý có liên quan phải thực hiện. Trường hợp đối tượng bị quản lý hành chính không thực hiện có thể bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế theo quy định của pháp luật. Tòa án là cơ quan xét xử chủ thể quản lý hành chính nhà nước nhưng thực tế vẫn là đối tượng của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, điều này sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động xét xử nói chung và xét xử án hành chính nói riêng. Đây là điểm rất khác biệt mà trong hoạt động xét xử các vụ án khác không có. Cho đến nay, vấn đề độc lập xét xử của Tòa án với chủ thể quản lý hành chính nhà nước vẫn chưa tìm được cách giải quyết hiệu quả nhất, còn nhiều ý kiến đưa ra với mong muốn hoàn thiện pháp luật về xét xử VAHC.

Một nội dung cần nói đến là hoạt động quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành - điều hành, do đó sẽ tạo ra sự bất bình đẳng nhất định giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý. Vì vậy xét xử VAHC sẽ góp phần quan trọng tạo ra sự bình đẳng trong quan hệ giữa hai chủ thể này.

- Thứ hai, về đối tượng xét xử trong VAHC:

Đối tượng xét xử trong VAHC là các tranh chấp trong lĩnh vực hành chính. Tranh chấp này nảy sinh từ việc chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc hoặc thực hiện HVHC nhằm giải

quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình. Trường hợp QĐHC hoặc HVHC xâm phạm quyền và lợi ích của đối tượng quản lý hành chính thì họ có quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết. QĐHC chỉ có thể được ban hành bởi chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Do đó QĐHC mang tính quyền lực nhà nước, điều này thể hiện ở nội dung quyết định và các biện pháp bảo đảm thi hành quyết định. QĐHC có thể đặt ra các quy tắc xử sự chung mang tính bắt buộc đối với các đối tượng có liên quan trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Việc ban hành QĐHC trong một số trường hợp được tham khảo và tiếp thu ý kiến của người dân nhưng về cơ bản QĐHC luôn thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của chủ thể quản lý nhà nước nên dễ dẫn tới tình trạng vi phạm. Một số trường hợp chủ thể quản lý nhà nước lợi dụng thẩm quyền của mình ban hành các QĐHC xâm phạm nghiêm trọng đến quyền và lợi ích của chủ thể bị quản lý. Do tính chất "bất bình đẳng" trong quan hệ giữa chủ thể quản lý nhà nước và người dân nên QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện trong VAHC mà không phải là các quan hệ nhân thân, tài sản như trong các vụ án dân sự. Trong quan hệ nhân thân, tài sản, có thể được hình thành từ hai phía đương sự hoặc trên cơ sở thỏa thuận của các bên theo nguyên tắc bình đẳng nên bất kỳ bên nào cũng có quyền khởi kiện nếu thấy có dấu hiệu vi phạm. Tuy nhiên trong VAHC chỉ có QĐHC, HVHC do chủ thể quản lý hành chính nhà nước thực hiện mới là đối tượng khởi kiện VAHC.

Xét xử hành chính khác hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính: Xét xử thể hiện ở việc Tòa án phải mở phiên tòa, tuân theo trình tự thủ tục tố tụng nhất định. Hội đồng xét xử tham gia tiến hành tố tụng trên cơ sở tiến hành các hoạt động từ thủ tục bắt đầu phiên tòa, hỏi tại phiên tòa, tranh luận tại phiên tòa, từ đó làm cơ sở đưa ra bản án, quyết định để giải quyết vụ án. Phiên tòa diễn ra công khai, trên cơ sở hồ sơ vụ án và diễn biến thực tế tại phiên tòa để Thẩm phán có căn cứ xem xét toàn diện, đầy đủ hơn việc giải quyết vụ án. Việc giải quyết khiếu nại hành chính tuân theo quy định của luật giải quyết khiếu nại trong thời hạn nhất định, người giải quyết khiếu nại là chủ thể quản lý hành chính nhà nước, trên cơ sở các quy định của pháp luật, chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành quyết định giải quyết khiếu nại hành chính.

Ngoài ra trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, hoạt động xét xử các VAHC còn có những đặc thù riêng:

- Thứ nhất, tài phán hành chính nói chung và ngành luật TTHC của Việt Nam nói riêng còn rất mới so với các ngành luật khác nên pháp luật hành chính còn nhiều bất cập hạn chế và đang trong quá trình hoàn thiện. Việt Nam chính thức thành lập Tòa hành chính vào năm 1996, hoạt động xét xử án hành chính của toàn ngành TAND còn rất non trẻ, thiếu nguồn lực, kinh nghiệm, đây cũng là yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng xét xử các VAHC. Theo báo cáo tổng kết của TAND tối cao, trong 14 năm áp dụng pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC thì cả nước không xét xử vụ án nào liên quan đến khởi kiện HVHC, do đó các Thẩm phán không có kinh nghiệm trong việc giải quyết loại án liên quan đến HVHC. Lý giải vấn đề này qua công tác thực tế tại ngành Tòa án, thấy rằng: Không phải chỉ QĐHC mới có sai sót và xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà HVHC của người có thẩm quyền cũng xâm hại đến quyền và lợi ích chính đáng của người dân. Tuy nhiên, rất khó để thực hiện việc khởi kiện HVHC vì thiếu căn cứ chứng minh quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm bởi HVHC. Vì vậy rất dễ dẫn đến tình trạng Tòa án né tránh khi có đơn khởi kiện HVHC hoặc nếu có thì Tòa án cũng phải yêu cầu người khởi kiện cung cấp được các chứng cứ chứng minh yêu cầu khởi kiện của mình là có căn cứ. Đối với những HVHC là hành vi "không hành động" thì việc chứng minh rất khó khăn. Cần có giải pháp để giải quyết vấn đề này, nâng cao nhận thức của người dân để họ có thể thực hiện tốt nhất quyền khởi kiện HVHC khi nó xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của bản thân.

- Thứ hai, do đặc thù về chủ thể và đối tượng xét xử trong VAHC đã ảnh hưởng đến tính độc lập của Tòa án khi xét xử. Việc tổ chức mô hình cơ quan xét xử theo đơn vị hành chính lãnh thổ và những mối quan hệ phụ thuộc về tổ chức, nhân sự giữa Tòa án với chính quyền địa phương đã gián tiếp ảnh hưởng tới chất lượng xét xử án hành chính. Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN, quyền lực nhà nước là thống nhất, Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng chính trị duy

nhất lãnh đạo nhà nước và xã hội. Đây là một biểu hiện tốt đẹp của sự đồng thuận với Đảng song cũng là yếu tố chi phối đến hoạt động trọng tâm của hệ thống tư pháp đó là công tác xét xử các vụ án trong đó có xét xử án hành chính. Biểu hiện cụ thể là quy trình bổ nhiệm Thẩm phán - người trực tiếp tiến hành xét xử án hành chính - cũng như việc bổ nhiệm các chức danh quản lý trong ngành Tòa án phải được sự đồng ý bằng văn bản của cấp ủy địa phương. Điều đó dẫn đến sự phụ thuộc nhất định vào cấp ủy Đảng trong công tác bổ nhiệm, quy hoạch cán bộ Tòa án; khi đã có sự phụ thuộc thì việc xét xử có khách quan, công tâm hay không phụ thuộc ý chí chủ quan của Thẩm phán.

Trong VAHC, người bị kiện luôn là chủ thể quản lý hành chính nhà nước nên rất dễ dẫn đến tình trạng Thẩm phán e dè, nể nang, ngại xét xử án hành chính. Tư duy của các cơ quan hành chính nhà nước luôn cho rằng Tòa án cũng là đối tượng quản lý hành chính nhà nước về tổ chức, hoạt động cũng như công tác chuyên môn. Trước khi Hiến pháp 2013 được ban hành thì chưa có một văn bản pháp luật nào quy định cụ thể cơ quan nào là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, mặc dù quyền tư pháp là nhánh quyền lực tương đương với quyền lập pháp và hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Tại khoản 1 điều 102 hiến pháp 2013 đã quy định "Tòa án là cơ quan xét xử của nước cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp". Như vậy không thể coi Tòa án là cơ quan chịu sự quản lý của cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan thuộc nhánh quyền hành pháp). Do đó rất cần có mô hình Tòa án khu vực không phụ thuộc cơ quan hành chính nhà nước để đảm bảo tính độc lập của Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân khi xét xử VAHC, đây là một trong những yếu tố quan trọng quyết định chất lượng xét xử.

Hoạt động xét xử các VAHC có những đặc thù riêng biệt nên hoạt động quản lý hành chính tốt thì việc xét xử các VAHC sẽ đơn giản và thuận lợi. Hoạt động quản lý hành chính không hiệu quả thì việc xét xử các VAHC sẽ gặp khó khăn, vướng mắc, chất lượng xét xử các VAHC không cao. Mặt khác do ngành luật hành chính còn non trẻ, đang trong quá trình hoàn thiện các quy định có liên

quan, cùng với những đặc thù về chủ thể trong quan hệ tranh chấp nên rất cần xây dựng cơ chế đảm bảo tính độc lập của Tòa án nhằm mục đích nâng cao chất lượng xét xử án hành chính.

1.2. Những vấn đề chung về vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết vụ án hành chính

1.2.1. Vị trí, vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong hệ thống Tòa án ở Việt Nam

TAND có vị trí đặc biệt trong hệ thống các cơ quan nhà nước: Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền xét xử và Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền xét xử.

Trong hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước thì Tòa án là cơ quan tư pháp. Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền xét xử; hoạt động xét xử là hoạt động tư pháp, thực hiện quyền tư pháp.

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, "tư pháp" còn được hiểu theo nghĩa rộng, không chỉ là hoạt động xét xử của tòa án, mà còn bao gồm các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án của các cơ quan tư pháp khác (cơ quan điều tra, Viện kiểm sát và cơ quan thi hành án). Theo quy định của hiến pháp, TAND được quy định chung với Viện kiểm sát tại chương X điều 126 hiến pháp quy định: "Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân" [45].

Cách hiểu "tư pháp" theo nghĩa rộng không thực sự phù hợp với quan niệm chung của thế giới về quyền tư pháp, trong đó "tư pháp" chỉ được hiểu là hoạt động xét xử của Tòa án. Thực chất, chức năng xét xử khác về bản chất so với các hoạt động kiểm sát, điều tra, truy tố hay thi hành án. Xét xử là việc Tòa án xem xét và phán quyết về một vụ việc tranh chấp. Tuy nhiên, để Tòa án có thể thực hiện được chức năng này, nhiều chủ thể được tham gia vào quy trình tố tụng

tư pháp như cơ quan điều tra thực hiện chức năng điều tra; Viện kiểm sát (cơ quan công tố) thực hiện chức năng truy tố, buộc tội một chủ thể nào đó trước Tòa án; luật sư bảo vệ quyền lợi của đương sự. Những hoạt động trên không phải là hoạt động tư pháp, mà là những hoạt động hỗ trợ hay bảo đảm cho hoạt động tư pháp (xét xử) của Tòa án.

Vị trí của Tòa án gắn liền với chức năng xét xử, Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền xét xử. Hiến pháp 2013 quy định: "Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương, các Tòa án quân sự và các Tòa án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam" [45].

Tòa án xét xử các tranh chấp, vi phạm pháp luật xảy ra trong xã hội, bao gồm các vi phạm hành chính, hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, kinh tế, hành chính và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật.

Vị trí độc lập của Tòa án:

So với các cơ quan nhà nước khác, sự độc lập của Tòa án là phản ánh vị trí cơ bản của Tòa án. Phải khẳng định rằng, chế độ tư bản nhất là trong thời kỳ cách mạng của nó đã bỏ rất nhiều công sức vào cuộc đấu tranh giành độc lập cho hoạt động của Tòa án. Sự độc lập của Tòa án khỏi lập pháp và hành pháp là một trong những yếu tố quan trọng trong việc bảo đảm quyền bình đẳng, quyền tự nhiên của con người, và nhất là trong việc chống lại tình trạng chuyên chế, tham nhũng, lạm dụng quyền lực của các nhà cầm quyền. Tuy nhiên, vị trí của Tòa án cũng phụ thuộc rất nhiều vào quan điểm tư tưởng của giai cấp cầm quyền trong nhà nước tư sản.

Ở nước ta, nguyên tắc xét xử độc lập được quy định tại điều 130 của hiến pháp hiện hành: "Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật".

Nguyên tắc này có nghĩa là Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong hoạt động xét xử. Không cá nhân, tổ chức nào kể cả các cơ quan nhà nước, tổ chức Đảng được can thiệp, tác động vào hoạt động xét xử của Tòa án. Trong tổ chức quyền lực nhà nước, các Thẩm phán và Tòa án được bổ nhiệm, thành lập bởi những cơ quan nhà nước nhất định.

Nhưng những cơ quan này cũng không có quyền can thiệp vào hoạt động xét xử của Tòa án. Các Thẩm phán và ngành Tòa án đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, nhưng cũng không vì thế mà các tổ chức Đảng có thể chỉ đạo cụ thể hoạt động xét xử của các Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân. Pháp luật là cơ sở duy nhất để Tòa án ban hành các bản án, quyết định.

Nguyên tắc độc lập tư pháp theo quy định của pháp luật Việt Nam được hiểu là sự đảm bảo độc lập trong hoạt động xét xử. Tuy nhiên, sự độc lập tư pháp không thể chỉ dừng lại ở khâu xét xử. Không thể có độc lập xét xử nếu không có sự độc lập trong tổ chức Tòa án cũng như các bảo đảm khác trong quy trình tố tụng. Thực tế, những vấn đề tổ chức của Tòa án như sự lãnh đạo của Đảng hay tổ chức Tòa án theo các đơn vị hành chính lãnh thổ có mối quan hệ chặt chẽ và có ảnh hưởng trực tiếp đến việc đảm bảo sự độc lập xét xử của Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân.

Vai trò của TAND:

Với vị trí đặc biệt trong bộ máy nhà nước, TAND thực hiện vai trò "...bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân" (điều 126).

Xét một cách tổng quát, TAND thực hiện các vai trò cơ bản sau:

Bảo vệ quyền con người, quyền công dân, hiến pháp và pháp luật ghi nhận các quyền con người, quyền công dân. Việc ghi nhận đó xác định trách nhiệm của nhà nước trong việc tôn trọng các quyền con người, quyền công dân: Tất cả các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền không được xâm phạm các quyền hợp hiến, hợp pháp của người dân. Mặc dù vậy, trên thực tế, nhà nước thường là chủ thể xâm phạm nhiều nhất các quyền con người, quyền công dân. Do vậy, hiến pháp, pháp luật coi trọng việc quy định trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo vệ các quyền và tự do cơ bản trước sự xâm phạm của mọi chủ thể trong xã hội, đặc biệt từ chính các cơ quan công quyền. Trong các cơ chế bảo vệ này, Tòa án có vai trò quan trọng đặc biệt: Tòa án có khả năng xét xử độc lập các hành vi vi

phạm các quyền con người, quyền công dân của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Chính vì lý do này, sự độc lập của tư pháp trong việc bảo vệ các quyền con người, quyền công dân là một trong những nội dung cốt lõi của nhà nước pháp quyền.

Trong các quy định về quyền con người, quyền công dân, có nhiều quy định trực tiếp liên quan đến thiết chế Tòa án, bởi vì mọi sự can thiệp liên quan đến quyền và tự do của công dân phải được tiến hành theo thủ tục tố tụng tư pháp hết sức chặt chẽ và nghiêm ngặt.

Nguyên tắc xét xử công bằng cho phép Tòa án có thể bảo vệ các quyền con người bằng việc thi hành công lý từ lúc nghi ngờ cho đến khi thực thi bản án, đảm bảo bình đẳng là một trong những nguyên tắc chung của nhà nước. Nó có tác dụng ngăn chặn hiệu lực của các bộ luật phân biệt đối xử bao gồm cả quyền tiếp cận bình đẳng với Tòa án và được xét xử bình đẳng trước Tòa. Bản chất của nguyên tắc bình đẳng nằm ở chỗ bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của các bên trước Tòa, điều này có nghĩa là mỗi bên khi tham gia quá trình xét xử có cơ hội bình đẳng, không bên nào được hưởng sự thiên vị, mọi bị cáo đều bình đẳng như nhau.

Sức mạnh của ngành tư pháp là dựa vào sự thấu hiểu nội dung, tinh thần của các đạo luật. Muốn vậy, phải có các Thẩm phán có tài và nhất là phải được đào tạo kỹ lưỡng và có kinh nghiệm cộng với việc quen thuộc những tình hình phức tạp của hệ thống pháp luật, một xã hội càng tự do bao nhiêu thì luật của nó càng rắc rối, tỉ mỉ và phức tạp bấy nhiêu. Để tránh cho các vị Thẩm phán chỉ xét xử theo ý riêng của mình, cần phải bắt buộc họ xử theo những luật lệ rõ ràng, theo án lệ đã xét xử từ trước. Càng ngày các vụ xét xử càng nhiều thêm, các vụ tranh luận càng phức tạp hơn, dĩ nhiên kiến thức về luật pháp để xét xử càng ngày càng cao hơn. Vì vậy, đòi hỏi Thẩm phán ngày càng phải có trình độ, năng lực chuyên môn nghiệp vụ cao và có kinh nghiệm xét xử nhiều hơn.

Hoạt động phân xử và phán xét tính đúng đắn, tính hợp pháp về hành vi của các chủ thể chủ yếu được tiến hành dựa vào tư duy của Thẩm phán trên cơ sở pháp luật. Do vậy, Thẩm phán không chỉ là người có trình độ về pháp luật mà

phải có văn hóa pháp lý, vốn sống phong phú, am hiểu nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội và là người có tư duy sáng tạo, biết biến những điều luật tồi thành điều luật tốt và quan trọng hơn là họ phải là những người có thẩm quyền giải thích luật.

Bảo đảm pháp chế XHCN:

Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật phải giữ vị trí tối thượng, nghĩa là mọi cơ quan, cá nhân, tổ chức và kể cả nhà nước phải nghiêm minh thực hiện pháp luật, đứng trước pháp luật mọi người đều được bình đẳng. Vì vậy, bất cứ ai cho rằng quyền lợi của mình bị các cơ quan công quyền vi phạm đều có thể khiếu nại tại Tòa án. Với tư cách công dân, mọi cá nhân được bảo đảm về sự bảo hộ của pháp luật, bất kì lúc nào cần đến để giải quyết xung đột trước Tòa án. Tòa án có nghĩa vụ ra phán quyết có hiệu lực và vô tư mỗi khi pháp luật bị tranh chấp hoặc bị vi phạm.

Ở nhiều nước dân chủ hiện đại, với việc kiện tụng gia tăng mạnh mẽ, người dân rất tin tưởng vào chế độ pháp trị và ngành tư pháp. Tìm đến tư pháp là người dân muốn tìm đến công lý. Ngày nay, ở Đức nhà nước pháp quyền phải cáng đáng việc xử lý cả những tranh chấp chính trị, như các tranh chấp của các Đảng phái, việc này trong nhà nước pháp quyền phải được xét xử một cách bình thường.

Tuy nhiên, ở nước ta việc người dân tìm đến tư pháp để yêu cầu bảo vệ quyền lợi của mình chưa cao. Do cách nhìn nhận của con người Việt Nam đối với tư pháp nói chung và Tòa án nói riêng còn nhiều e ngại và thiếu tin tưởng. Trong xã hội, người dân vẫn chưa có thói quen sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngay cả doanh nghiệp về nguyên lý là nơi có nhu cầu cao về pháp luật, nhưng các doanh nhân nước ta vẫn chưa có thói quen làm việc với luật sư. Từ chỗ chưa có thói quen sử dụng pháp luật, người dân Việt Nam hiện nay vẫn chưa thực sự coi Tòa án là nơi có thể tìm đến để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Do cách nhìn nhận cơ quan công quyền đối lập với mình, lại cộng thêm lối sống trọng tình, trọng nghĩa vốn được tạo dựng từ truyền thống, nên nhiều trường hợp quyền và lợi ích của mình bị vi

phạm nhưng vẫn chưa có thói quen tìm đến các cơ quan công quyền trong đó có Toà án để yêu cầu bảo vệ.

Xét dưới góc độ khác, hiện nay Toà án vẫn chưa thể hiện hết vai trò của một cơ quan xét xử. Toà án mới chỉ thực hiện chức năng xét xử những hành vi vi phạm pháp luật của các cá nhân, tổ chức còn những hành vi vi phạm của các cơ quan nhà nước như cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp khi ban hành văn bản pháp luật và khi thực hiện pháp luật trái với hiến pháp và luật thì Toà án chưa có thẩm quyền xét xử các hành vi đó. Như vậy, để bảo đảm pháp chế thì Toà án cần phải có thẩm quyền xét xử những hành vi vi phạm hiến pháp và pháp luật của chính các cơ quan này. Có như vậy, khi các cơ quan lập pháp cũng như hành pháp ban hành các văn bản pháp luật và thực hiện pháp luật sẽ phải lưu ý khi có Toà án giám sát và sẵn sàng "tuýt còi" nếu như văn bản đó trái hiến pháp và luật. Có được như vậy, khi văn bản pháp luật do cơ quan lập pháp sẽ phù hợp hơn đối với xã hội và hơn thế nữa sẽ tạo được niềm tin trong xã hội. Đó chính là yêu cầu của pháp chế khi chúng ta xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

Kiểm tra hoạt động quản lý nhà nước:

Hoạt động xét xử của các Tòa án không chỉ dành riêng cho các hành vi vi phạm pháp luật của các công dân, mà phù hợp với xu hướng phát triển của dân chủ nhân loại, hoạt động này còn được mở rộng ra các hoạt động của các quan chức cao cấp.

Ở nước ta, Tòa án có quyền xét xử các QĐHC, HVHC xâm phạm các quyền công dân trong hoạt động quản lý nhà nước. Việc giải quyết các khiếu kiện của nhân dân đối với các QĐHC, HVHC sai trái làm thiệt hại đến quyền lợi của dân cũng là một vấn đề bức xúc mà xã hội đặt ra đối với tổ chức Tòa án.

Trong các loại vụ việc thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án, vụ việc hành chính là loại vụ việc mới được đưa vào phạm vi thuộc quyền xét xử của Tòa án kể từ khi ban hành pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996 và sự ra đời Tòa hành chính thuộc hệ thống TAND năm 1997. Tòa hành chính xét xử các vụ việc tranh chấp giữa các cơ quan hành chính (hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính) và cá nhân, tổ chức. Đối tượng xét xử của Tòa

hành chính là các QĐHC, HVHC và một số hành vi khác của những cơ quan hoặc người có thẩm quyền khi thực hiện hoạt động công vụ bị người dân khởi kiện ra Tòa.

Vai trò của các Tòa hành chính là rất quan trọng, bởi vì công dân có khả năng bảo vệ quyền lợi của mình trước sự vi phạm của các cơ quan hành chính nhà nước thông qua quy trình tư pháp độc lập.

Sự ra đời muộn màng của hệ thống Tòa hành chính ở nước ta có nhiều nguyên nhân. Truyền thống dân kiện quan còn xa lạ và ít hiệu quả trong pháp định ở nước ta. Ngoài ra, hệ thống tập quyền, thống nhất quyền lực trong tổ chức nhà nước không thúc đẩy sự ra đời của thiết chế tài phán hành chính độc lập để phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC. Tuy nhiên, trong xu thế toàn cầu hóa, hội nhập cùng với những định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo vệ các quyền công dân, cũng như những vấn đề hạn chế trong thực tiễn bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của người dân, Tòa hành chính đã được thành lập ở Việt Nam.

Từ khi ra đời đến nay, pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC được sửa đổi, bổ sung nhiều lần theo hướng mở rộng và nâng cao khả năng giải quyết các vụ việc hành chính của Tòa hành chính. Luật TTHC 2010 được thông qua theo xu hướng đó, và do đó đã tạo nhiều thuận lợi trong việc bảo vệ quyền của người dân trong các tranh chấp hành chính với các cơ quan nhà nước. Mặc dù vậy, vẫn còn nhiều vấn đề lớn đặt ra đối với việc xét xử các VAHC như sự thiếu hiệu quả, độc lập trong thực tiễn xét xử. Tính độc lập của Tòa hành chính luôn được đặt ra bởi vì VAHC là vụ việc tranh chấp giữa cơ quan hành chính - người có thẩm quyền (công quyền) với công dân, tổ chức (dân sự), đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam thừa nhận và áp dụng nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước. Tiếp nữa, Tòa hành chính chỉ có quyền xét xử các QĐHC, HVHC mà không có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Điều này có nghĩa là khi các văn bản quy phạm pháp luật của hệ thống các cơ quan hành chính vi phạm quyền các quyền của người dân, họ chỉ có thể thực

hiện quyền khiếu nại, tố cáo theo con đường hành chính. Tuy nhiên, việc phán xét tính hợp pháp của các văn bản trong hệ thống hành chính mang nhiều tính chất nội bộ, thiếu tính khách quan.

Việc tuyên bố xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN càng đòi hỏi Tòa án phải nâng cao chất lượng và mở rộng phạm vi xét xử của mình. Tòa hành chính cần phải mở rộng việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều người đang thảo luận về việc thành lập Tòa án hiến pháp - một loại Tòa án đặc biệt để phán quyết về các hành vi vi hiến của các cơ quan nhà nước, kể cả Quốc hội.

1.2.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết các vụ án hành chính

Quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm VAHC là nội dung trọng tâm của thẩm quyền xét xử VAHC nói chung của Tòa án. Quyền hạn của Tòa án trong xét xử sơ thẩm VAHC ở đây được hiểu là "quyền mà pháp luật trao cho Tòa án khi xét xử sơ thẩm các VAHC, thể hiện trong nội dung của các phán quyết mà hội đồng xét xử đưa ra". Quyền hạn của Tòa án ở đây được hiểu là quyền hạn của người tiến hành tố tụng và quyền hạn của Hội đồng xét xử trong việc xét xử VAHC ở trình tự sơ thẩm, thể hiện ở các khía cạnh: Tòa án có quyền như thế nào trong việc thụ lý các VAHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm VAHC có quyền ra phán quyết như thế nào đối với QĐHC và HVHC bị kiện, có quyền xem xét tính hợp pháp hay cả tính hợp lý của QĐHC, HVHC bị khởi kiện; Tòa án có quyền như thế nào trong việc xử lý những hậu quả trái pháp luật đã xảy ra do việc ban hành, thực hiện QĐHC, HVHC bị kiện... Trong đó, chú trọng bàn luận đến quyền hạn của Tòa án trong việc ra phán quyết sơ thẩm VAHC, thể hiện năng lực pháp lý của Tòa án do pháp luật quy định trong việc đánh giá, phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện theo trình tự TTHC sơ thẩm nhằm làm sáng tỏ bản chất vụ án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Theo quy định tại luật tổ chức TAND năm 2014 thì TAND tối cao không có thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm. Theo đó, TAND tối cao cũng không

xét xử theo thủ tục sơ thẩm các VAHC. Luật TTHC quy định về thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm các VAHC của TAND cấp huyện. Cụ thể như sau: 1. Khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đó; 2. Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án đối với công chức thuộc quyền quản lý của cơ quan, tổ chức đó; 3. Khiếu kiện về danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân của cơ quan lập danh sách cử tri trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án. Điều 30 Luật TTHC quy định về thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm các VAHC của TAND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Cụ thể như sau: a) khiếu kiện QĐHC, HVHC của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, văn phòng Chủ tịch nước, văn phòng Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và QĐHC, HVHC của người có thẩm quyền trong cơ quan đó mà người khởi kiện có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc Toà án nơi cơ quan, người có thẩm quyền ra QĐHC, có HVHC; b) khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan thuộc một trong các cơ quan nhà nước quy định tại điểm a khoản này và QĐHC, HVHC của người có thẩm quyền trong các cơ quan đó mà người khởi kiện có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc Toà án nơi cơ quan, người có thẩm quyền ra QĐHC, có HVHC; c) khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước cấp tỉnh trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Toà án và của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đó; d) khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan đại diện ngoại giao của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam ở nước ngoài hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan đó

mà người khởi kiện có nơi cư trú trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án. Trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú tại Việt Nam, thì Tòa án có thẩm quyền là Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội hoặc Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh; đ) khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp tỉnh, bộ, ngành trung ương mà người khởi kiện có nơi làm việc khi bị kỷ luật trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án; e) khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh mà người khởi kiện có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án; g) trong trường hợp cần thiết, Tòa án cấp tỉnh có thể lấy lên để giải quyết khiếu kiện thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện. Có thể nói, việc quy định thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm các VAHC của Tòa hành chính theo các nội dung trên là tương đối rõ ràng, đầy đủ, ngoại trừ quy định tại điểm g về việc Tòa án cấp tỉnh lấy lên để giải quyết khiếu kiện thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện. Điều 4 Nghị quyết 02/2011/NQ-HĐTP đã có hướng dẫn cụ thể về nội dung này, theo đó, các khiếu kiện thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện mà Tòa hành chính TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể lấy lên để giải quyết bao gồm: 1. Khiếu kiện QĐHC, HVHC của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện liên quan đến nhiều đối tượng, phức tạp. 2. Khiếu kiện QĐHC, HVHC thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện mà các Thẩm phán của Tòa án cấp huyện đó đều thuộc trường hợp phải từ chối tiến hành tố tụng hoặc bị thay đổi. 3. Vụ án có đương sự hoặc tài sản ở nước ngoài hoặc cần phải uỷ thác tư pháp cho cơ quan đại diện ngoại giao của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam ở nước ngoài hoặc cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài.

Như vậy, có thể nói TAND cấp huyện có thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm hầu hết các loại VAHC thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nói chung (theo nội dung quy định tại điều 28 luật TTHC), ngoại trừ các VAHC về quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh. TAND cấp tỉnh có thể xét xử theo thủ tục sơ thẩm hầu hết các loại VAHC thuộc thẩm quyền xét

xử của Tòa án nói chung (theo nội dung quy định tại điều 28 luật TTHC), ngoại trừ các khiếu kiện về danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân.

1.2.3. Đối tượng giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện

Để nhận diện được một cách đầy đủ bản chất của xét xử sơ thẩm VAHC, việc phân tích làm sáng tỏ nội dung lý luận các vấn đề cốt lõi của xét xử sơ thẩm VAHC có ý nghĩa quan trọng, cụ thể đi vào làm rõ quan niệm, phạm vi, đặc điểm và yêu cầu đối với sự điều chỉnh của pháp luật với các yếu tố cơ bản của xét xử sơ thẩm VAHC làm cơ sở lý luận cho việc phân tích, đánh giá pháp luật hiện hành và khảo sát thực tiễn xét xử sơ thẩm VAHC. Từ đó tạo căn cứ đề xuất các giải pháp một cách toàn diện, khoa học, phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm VAHC.

Đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC là những vấn đề mà Tòa án cấp sơ thẩm có nhiệm vụ xem xét, phán quyết trong xét xử sơ thẩm VAHC - đó là các tranh chấp hành chính nảy sinh từ việc cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức và người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành QĐHC, thực hiện HVHC nhằm giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền. Việc quy định rõ ràng, hợp lý về đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC sẽ đảm bảo thuận lợi cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện và Tòa án trong việc nhận diện, thụ lý, xem xét tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC. Đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC có thể chia thành đối tượng xét xử sơ thẩm trực tiếp và đối tượng xét xử sơ thẩm gián tiếp. Đối tượng xét xử sơ thẩm trực tiếp của VAHC là các QĐHC, HVHC cá biệt xâm hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được quy định trong luật TTHC bị khởi kiện và được Tòa án xem xét và ra phán quyết cụ thể về tính hợp pháp của nó. Đây là dấu hiệu quan trọng để phân biệt sơ thẩm VAHC với sơ thẩm các vụ án khác, cũng là dấu hiệu phân biệt với xét xử phúc thẩm, xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm VAHC. Đối tượng xét xử sơ

thẩm gián tiếp là các QĐHC, HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện và Tòa án cấp sơ thẩm có thẩm quyền xem xét về tính hợp pháp của chúng.

Xuất phát từ thực tiễn tranh chấp hành chính và nguy cơ xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, từ sự cần thiết phải bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước việc thực thi quyền hành pháp và nhằm hạn chế nguy cơ lạm quyền, kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước, pháp luật cho phép cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện ra Tòa án nếu nhận thấy quyền và lợi ích của mình bị xâm hại bởi các QĐHC và HVHC - hình thức chủ yếu của việc thực thi quyền hành pháp. Tòa án sẽ xem xét tính hợp pháp của các QĐHC và HVHC bị khởi kiện. Hầu hết các quốc gia đều quy định quyền khiếu kiện của cá nhân, tổ chức và quyền xem xét của Tòa án đối với tính hợp pháp của các hình thức thực thi quyền hành pháp mà cụ thể và chủ yếu là các QĐHC và HVHC. Chế định pháp luật về đối tượng xét xử sơ thẩm phải hợp lý, khoa học và phù hợp với thực tiễn. Nhà nước cần đánh giá tác động kĩ càng để xác lập đối tượng xét xử sơ thẩm để đảm bảo bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, đồng thời phù hợp với năng lực giải quyết của Tòa án, đảm bảo nguyên tắc tổ chức phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước và các yếu tố chính trị, an ninh quốc phòng khác.

Quyết định hành chính - đối tượng xét xử sơ thẩm VAHC:

Quyết định hành chính là một dạng của quyết định pháp luật được chủ thể quản lý hành chính nhà nước sử dụng để thể hiện chính thức, công khai ý chí nhà nước nhằm giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền trong quá trình thực thi quyền hành pháp. QĐHC có khả năng tác động mạnh mẽ đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước, sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Song QĐHC cũng tiềm ẩn khả năng tác động tiêu cực đến mọi mặt của đời sống xã hội, có nguy cơ xâm hại đến quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Xuất phát từ vai trò của nhà nước trong việc bảo vệ quyền công dân trước hành vi công quyền, ngăn chặn sự lạm quyền trong hoạt động thực thi quyền hành pháp, pháp luật quy định các QĐHC sai trái, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người dân

thì cần được Tòa án xem xét, ra phán quyết về tính hợp pháp của nó. Tuy nhiên, không phải mọi QĐHC đều là đối tượng xét xử VAHC mà pháp luật mỗi nước sẽ khảo sát, đánh giá cụ thể các điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội, mức độ hoàn thiện pháp luật và năng lực giải quyết tranh chấp .v.v. để xác định phạm vi các QĐHC là đối tượng xét xử VAHC của Tòa án theo thủ tục tố tụng. Theo đó, QĐHC là một dạng quyết định pháp luật nên trước hết phải thể hiện đầy đủ các đặc trưng về tính ý chí, tính quyền lực và tính pháp lý [35, tr.172], bên cạnh đó QĐHC là đối tượng xét xử VAHC cần thỏa mãn các đặc trưng và yêu cầu cụ thể sau:

Thứ nhất, QĐHC do các chủ thể quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành. Với tính chất là hình thức chủ yếu của việc thực thi quyền hành pháp nên phần lớn các QĐHC trước hết và chủ yếu do các cơ quan và những người có thẩm quyền trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương ban hành. Vì theo quy định của pháp luật, đây là chủ thể được nhà nước giao thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, ban hành QĐHC nhằm tổ chức đời sống xã hội, giải quyết những vấn đề có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức trong xã hội. Vì vậy, các quyết định này có khả năng ảnh hưởng nhiều nhất đến quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức, được xã hội quan tâm và được quy định là đối tượng của khiếu kiện hành chính và xét xử VAHC.

Thứ hai, QĐHC được ban hành theo thủ tục hành chính và dưới hình thức, tên gọi nhất định do pháp luật quy định. Do mục đích của QĐHC là nhằm để giải quyết những công việc trong quản lý hành chính nhà nước nên QĐHC được ban hành theo thủ tục hành chính – "cách thức tổ chức thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước" theo quy định cụ thể được pháp luật quy định.

Thứ ba, QĐHC là đối tượng xét xử VAHC là QĐHC cá biệt trong quản lý hành chính nhà nước, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. Căn cứ vào tính chất pháp lý, QĐHC gồm 3 loại: Quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt, trong đó, chỉ có QĐHC cá biệt mới

là đối tượng xét xử của Tòa án. QĐHC chủ đạo có nội dung là những chủ trương, chính sách, giải pháp lớn trên phạm vi cả nước hoặc vùng lãnh thổ nhất định không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức nên không được coi là đối tượng khởi kiện VAHC. Cũng như vậy, QĐHC quy phạm có nội dung là các quy tắc xử sự chung tác động đến nhiều người trên phạm vi rộng, hầu hết không tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, tổ chức cụ thể, nhưng nó lại là căn cứ, cơ sở để ban hành các QĐHC cá biệt hay thực hiện các HVHC làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các cá nhân tổ chức, vì vậy thông thường các quyết định này không được quy định là đối tượng trực tiếp khởi kiện nhưng pháp luật có thể cho phép Tòa án tiến hành xem xét, kiến nghị việc sửa đổi, hủy bỏ nếu có dấu hiệu trái pháp luật trong quá trình xét xử VAHC.

Hành vi hành chính – đối tượng xét xử VAHC:

Ngoài QĐHC, HVHC cũng là hình thức của việc thực thi quyền hành pháp có khả năng ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước, theo đó chúng được xác định là đối tượng xét xử của VAHC. "HVHC là một dạng của hành vi công vụ nói chung được thực hiện trong hoạt động chấp hành và điều hành". Do đó HVHC - đối tượng xét xử VAHC cần phải có đầy đủ đặc điểm của hành vi công vụ là tính ý chí, tính quyền lực và tính pháp lý, bên cạnh đó pháp luật điều chỉnh về HVHC là đối tượng xét xử VAHC cần thỏa mãn các đặc trưng, điều kiện cụ thể:

Thứ nhất, chủ thể thực hiện HVHC là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, bên cạnh trách nhiệm cá nhân người có thẩm quyền thì cán bộ, công chức trong nhiều trường hợp phải phục tùng quyết định tập thể, đại diện cơ quan giải quyết các công việc.

Thứ hai, là hành vi thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, HVHC bị khởi kiện được giới hạn

về phạm vi là những hành vi nhằm giải quyết các công việc cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước theo thủ tục hành chính để phân biệt với các dạng hành vi công vụ khác (hành vi lập pháp, hành vi tư pháp). Bên cạnh đó, hành vi này thể hiện dưới dạng không thực hiện hoặc làm trái quy định pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Thứ ba, là hành vi trực tiếp gây thiệt hại hoặc có xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân và giữa chúng có mối quan hệ nhân quả. Như vậy, các QĐHC, HVHC là hình thức của việc thực thi quyền hành pháp thỏa mãn các yêu cầu trên được xem là đối tượng của khởi kiện và xét xử sơ thẩm VAHC, vì nó đều chứa đựng khả năng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, làm phát sinh tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý hành chính nhà nước.

1.2.4. Trình tự, thủ tục xét xử vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện

Xuất phát từ đặc thù của xét xử VAHC - giải quyết các tranh chấp hành chính phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, nên việc giải quyết các tranh chấp này cần được thực hiện theo một loại thủ tục tư pháp riêng - thủ tục TTHC. Thủ tục xét xử VAHC là một nội dung quan trọng của thủ tục TTHC được pháp luật TTHC quy định chặt chẽ.

Theo đó, thủ tục xét xử VAHC được hiểu là cách thức, trình tự tiến hành hoạt động xét xử ở cấp thứ nhất do TAND có thẩm quyền thực hiện được quy định bởi quy phạm pháp luật TTHC khi có đủ căn cứ luật định nhằm đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện từ đó đưa ra phán quyết đúng đắn nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Về phương diện lý luận, thủ tục xét xử VAHC là một dạng cụ thể của thủ tục tư pháp phải đảm bảo các nguyên tắc chung của thủ tục tư pháp như: Tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số; nguyên tắc xét xử công khai; nguyên tắc các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng; nguyên tắc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong tố tụng; nguyên tắc thủ tục tố tụng sơ thẩm có

Thẩm phán và Hội thẩm tham gia; Hội thẩm và Thẩm phán độc lập và ngang quyền với nhau khi xét xử .v.v.. Bên cạnh đó, thủ tục xét xử VAHC có những đặc trưng, yêu cầu riêng:

1.2.4.1. Thủ tục xét xử vụ án hành chính

Thủ tục xét xử VAHC phát sinh theo yêu cầu khởi kiện của đối tượng bị quản lý hành chính nhà nước. Hay nói cách khác, khởi kiện là hành vi tố tụng đầu tiên, là cơ sở phát sinh thủ tục xét xử VAHC.

Khởi kiện VAHC được hiểu là "quyền tự vệ và tự định đoạt của đối tượng quản lý hành chính nhà nước, được thực hiện theo quy định của pháp luật TTHC nhằm chính thức yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục TTHC để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm một cách trái pháp luật bởi việc thực thi quyền hành pháp" [29, tr.38]. Nội dung của khởi kiện bao gồm nhiều quy định khác nhau về quy trình, điều kiện, cách thức thực hiện khởi kiện và sự chủ động lựa chọn của cá nhân, tổ chức. Để việc khởi kiện VAHC thuận lợi và làm phát sinh thủ tục xét xử VAHC, pháp luật về quyền khởi kiện VAHC cần đáp ứng các yêu cầu và điều kiện cụ thể:

Một là, chủ thể có quyền khởi kiện VAHC là cá nhân, tổ chức. Cơ quan nhà nước không là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC. Bởi mục đích của quyền khởi kiện là hướng đến bảo vệ người dân. Trong quá trình thực thi quyền hành pháp dù có những hành vi trái pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích của nhà nước thì với thẩm quyền của mình, họ hoàn toàn có khả năng ngăn chặn, xử lý các hành vi đó cũng như thực hiện phối hợp và kiểm soát nội bộ bằng thủ tục hành chính. Việc cơ quan nhà nước có quyền khởi kiện một cơ quan khác trong bộ máy nhà nước là không phù hợp. Bên cạnh đó, cá nhân, tổ chức phải là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại trực tiếp bởi QĐHC, HVHC. Điều kiện này phù hợp với bản chất của khởi kiện hành chính là quyền tự quyết định lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi việc thực thi quyền hành pháp. Yêu cầu này giúp chúng ta phân biệt khởi kiện VAHC với các quyền: Tố cáo, yêu cầu

hay kiến nghị của đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Ngoài ra, chủ thể khởi kiện VAHC phải là cá nhân, tổ chức có năng lực chủ thể để có thể tham gia quan hệ pháp luật tố tụng.

Hai là, quy trình, cách thức thực hiện quyền khởi kiện phải được quy định đơn giản dễ hiểu tạo điều kiện thuận lợi nhất cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện. Bởi trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước, người khởi kiện luôn rơi vào tình trạng yếu thế. Do đó, việc đơn giản hóa thủ tục khởi kiện sẽ tạo điều kiện tốt hơn để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện. Tuy nhiên, việc khởi kiện VAHC phải được thực hiện đúng trường hợp và trong thời hiệu pháp luật quy định. Điều kiện này được quy định phù hợp với nguyên tắc tự định đoạt của người khởi kiện VAHC, bảo đảm cho họ có đủ thời gian, cơ hội chuẩn bị các điều kiện cần thiết, đủ để cân nhắc, lựa chọn việc có khởi kiện VAHC hay không và khởi kiện theo trường hợp nào. Thời hiệu khởi kiện được quy định phù hợp với từng trường hợp thực hiện việc khởi kiện VAHC, dự liệu đủ thời gian cần thiết, hợp lý đảm bảo thuận lợi cho đối tượng khởi kiện. Thời hiệu khởi kiện không quy định quá ngắn gây khó khăn cho việc chuẩn bị các điều kiện khởi kiện hoặc mất cơ hội khởi kiện của cá nhân, tổ chức nhưng cũng không quy định quá dài gây khó khăn cho việc xác minh, thu thập chứng cứ để giải quyết tranh chấp và cũng khó khăn trong việc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm.

Ba là, đảm bảo quyền lựa chọn và tự quyết định việc khởi kiện của chủ thể có quyền khởi kiện. Yêu cầu này đảm bảo tính xác thực của việc khởi kiện. Hơn ai hết, cá nhân, tổ chức là đối tượng chịu tác động của QĐHC, HVHC và là người hiểu rõ nhất về nhu cầu, mong muốn của mình trong việc khởi kiện. Mặt khác, đảm bảo yêu cầu này cũng nhằm ngăn ngừa việc lợi dụng quyền khởi kiện hành chính làm ảnh hưởng đến tình trạng hoạt động bình thường của nền hành chính.

Thủ tục xét xử VAHC được pháp luật TTHC quy định một cách chặt chẽ. Do "luật TTHC là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã

hội phát sinh trong quá trình giải quyết các VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, củng cố bảo vệ trật tự pháp luật trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước" [26, tr.46] nên nhiệm vụ quan trọng của ngành luật này là quy định toàn bộ quy trình tiến hành trình tự xét xử từ khi khởi kiện, thụ lý đến khi đưa ra phán quyết để giải quyết VAHC ở cấp sơ thẩm. Trình tự này quy định chặt chẽ, khoa học, khách quan và đầy đủ thì sẽ đảm bảo hiệu quả của việc giải quyết các tranh chấp hành chính, đảm bảo quyền và nghĩa vụ của đương sự và thuận lợi cho chủ thể tiến hành tố tụng trong việc tiến hành thủ tục xét xử VAHC. Đồng thời, thủ tục TTHC phải thể hiện được tính đặc thù của việc giải quyết tranh chấp hành chính.

1.2.4.2. Nội dung xét xử vụ án hành chính

Nội dung của thủ tục xét xử VAHC là cách thức tiến hành các trình tự cụ thể gồm khởi kiện VAHC, thụ lý sơ thẩm VAHC, chuẩn bị xét xử VAHC, tiến hành phiên tòa sơ thẩm VAHC và các thủ tục sau phiên tòa khác nhằm xác minh, thu thập chứng cứ, nhận định, đánh giá, ra phán quyết về tính hợp pháp, có căn cứ của yêu cầu khởi kiện, của đối tượng xét xử. Mọi chứng cứ, chứng minh, tài liệu mà đương sự cung cấp hoặc Tòa án thu thập được xem xét một cách trực tiếp, toàn diện, công khai tại phiên tòa. Các bên được tranh luận một cách bình đẳng với nhau trước Hội đồng xét xử. Tòa án trên cơ sở quá trình điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ, lắng nghe các bên tranh tụng áp dụng pháp luật để đưa ra phán quyết cụ thể làm sáng tỏ bản chất vụ án.

Trong thủ tục xét xử VAHC các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ khi tham gia tố tụng. Đương sự theo quy định của pháp luật TTHC hiện hành thuộc nhóm chủ thể tham gia TTHC, bao gồm người khởi kiện, người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Trong thủ tục xét xử VAHC phải đảm bảo các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ. Đây là một nguyên tắc cần nhấn mạnh vì bản chất của VAHC là một loại tranh chấp đặc thù giữa cơ quan công quyền và cá nhân, tổ chức. Các bên trong tranh chấp ban đầu có quan hệ bất bình đẳng nhưng khi chuyển sang quan hệ tố tụng, pháp luật

lại đặt các bên vào vị trí bình đẳng, ngang nhau về quyền và nghĩa vụ trước Tòa án. Bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện cần phải được thể hiện trong pháp luật tố tụng, không thể chỉ hiểu theo nghĩa ngang bằng nhau về số lượng quyền và nghĩa vụ, mà còn được hiểu theo khía cạnh cân xứng về mức độ đảm bảo về sự thuận lợi hay điều kiện để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người khởi kiện và bị kiện. Trong TTHC khi quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên cần cân nhắc đến đặc tính của mỗi bên trong mối quan hệ tranh chấp, bởi trong tranh chấp hành chính, người khởi kiện luôn ở trong vị thế yếu hơn về cả tâm lý và phương diện quyền lực, khả năng minh chứng để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Do đó, để đảm bảo bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện, một mặt pháp luật cần quy định các bên có quyền và nghĩa vụ ngang nhau, mặt khác, pháp luật tố tụng cũng cần có những quy định về sự ràng buộc và điều kiện của đương sự, đặc biệt người bị kiện đối với trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ. Tòa án có trách nhiệm bảo đảm sự bình đẳng của các đương sự, việc đánh giá chứng cứ phải được tiến hành khách quan, công bằng; đồng thời bảo vệ triệt để quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, không được thiên vị, đề cao chứng cứ, tài liệu, ý kiến hoặc lợi ích của bất cứ bên nào của VAHC. Thủ tục xét xử VAHC cần được quy định rõ ràng, hợp lý tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức được tranh tụng công khai, bình đẳng tại Tòa với bên bị kiện là cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan đó.

1.3. Những yếu tố tác động đến hoạt động của Tòa án nhân dân cấp huyện trong việc giải quyết các vụ án hành chính

1.3.1. Nhận thức về vị trí, vai trò của Tòa án và của Thẩm phán trong giải quyết các vụ án hành chính

Trong thực tiễn cuộc sống, các yếu tố tác động tới bất kể lĩnh vực gì đều có vai trò lớn của yếu tố nhận thức. Nếu hoạt động nhận thức được đảm bảo, thì sự vật, hiện tượng đó đạt được hiệu quả cao.

Trong các yếu tố tác động tới vị trí, vai trò của Tòa án trong giải quyết các VAHC thì yếu tố về nhận thức đóng vai trò quan trọng đầu tiên. Hoạt động nhận thức ở đây bao gồm nhận thức của những người áp dụng pháp luật như: Đội ngũ Chánh án, Phó Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân cũng như của mọi tầng lớp nhân dân về vị trí, vai trò của Tòa án nói chung.

Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã xác định rõ nhiệm vụ của cải cách tư pháp là bảo đảm để Tòa án (TA) là trung tâm và xét xử là hoạt động trọng tâm. Trong số các quan điểm và chủ trương của Đảng ta về cải cách tư pháp hình sự thì quan điểm và chủ trương đề cao vai trò của TA trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta là quan điểm mang tính đột phá. Theo đó, về mặt nhận thức cũng như quá trình tổ chức thực tiễn và xây dựng, hoàn thiện pháp luật, phải bảo đảm để TA thực sự đóng vai trò là trung tâm của hệ thống tư pháp và hoạt động xét xử của TA là hoạt động trọng tâm ở nước ta. Như vậy, khâu đầu tiên trong các nỗ lực này là vấn đề nhận thức, trên cơ sở đó mà triển khai các giải pháp tổ chức, hoạt động thực tiễn và hoàn thiện pháp luật mà trọng tâm là pháp luật về TTHC. Thực tiễn triển khai cải cách tư pháp những năm qua, kể từ khi có Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 nêu trên cho thấy rằng, mặc dù đã đạt được nhận thức chung về vị trí, vai trò của TA trong hệ thống tư pháp cũng như trong TTHC nhưng vẫn chưa có những chuyển biến đáng kể trong thực tiễn. Tình hình này có nhiều nguyên nhân, nhưng trước hết là nhận thức lý luận về "khâu trung tâm" của hệ thống tư pháp. Từ đó, chúng ta đang thiếu những cơ sở pháp lý nhằm chuyển hoá ý chí và nhận thức, thành những cơ chế pháp lý, những bảo đảm về chức năng, thẩm quyền, về tổ chức cán bộ nhằm làm cho TA thực sự đóng vai trò là trung tâm và hoạt động xét xử thực sự là hoạt động trọng tâm.

Việc toàn xã hội nhận thức rõ ràng và cụ thể về vai trò của Tòa án trong hoạt động giải quyết VAHC rất quan trọng, bởi từ đó họ tự nguyện thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, xuất phát từ tâm lý mong muốn thực hiện quyền và

nghĩa vụ đó. Điều này sẽ dẫn đến các phán quyết của Tòa án trong TTHC được thực hiện trên thực tế một cách dễ dàng hơn.

1.3.2. Sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Thứ nhất, hoạt động xét xử VAHC được quy định và kiểm soát trước hết bởi pháp luật TTHC với nội dung quy định toàn bộ quy trình giải quyết từ khởi kiện, thụ lý đến khi ra phán quyết cụ thể để kết thúc xét xử VAHC và tổ chức thực hiện các phán quyết này trong thực tiễn tổ chức việc xét xử. Do vậy, hoạt động xét xử VAHC có phát huy được hiệu lực, hiệu quả trên thực tế hay không phụ thuộc và bị chi phối lớn bởi mức độ hoàn thiện, thống nhất của hệ thống pháp luật TTHC. Đây có thể xem là yếu tố có sự tác động trực tiếp, quan trọng hàng đầu đối với thực tiễn công tác xét xử VAHC. Bởi nếu pháp luật TTHC quy định hợp lý, khoa học các quy định về các nguyên tắc đặc thù của xét xử VAHC, đối tượng xét xử, thẩm quyền và thủ tục xét xử VAHC thì sẽ tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho các chủ thể tiến hành tố tụng và các chủ thể tham gia tố tụng thực hiện một cách dễ dàng, thuận lợi các quyền, nghĩa vụ của mình, đảm bảo tính dân chủ và sự bình đẳng giữa các đương sự trong VAHC, đảm bảo được quy trình tố tụng chặt chẽ, hợp lý, phát huy vai trò tranh tụng và trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc ra phán quyết làm sáng tỏ bản chất VAHC từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử VAHC. Trong đó, đặc biệt cần nhấn mạnh việc bảo đảm nguyên tắc tranh tụng với tư cách là khâu đột phá của cải cách tư pháp có ý nghĩa quan trọng tạo cơ sở pháp lý cho các đương sự được thể hiện rõ quan điểm, yêu cầu của mình, tranh luận làm sáng tỏ bản chất vụ án.

Thứ hai, quy định pháp luật về mô hình tổ chức Tòa án có thẩm quyền cũng ảnh hưởng quan trọng đến hoạt động xét xử nói chung và xét xử VAHC nói riêng. Ở nước ta và hầu hết các nước trên thế giới, xét xử hành chính nói chung và xét xử VAHC là loại hoạt động nhà nước đặc biệt do Tòa án thực hiện. Thông qua việc được trao thẩm quyền xét xử đó, Tòa án sử dụng quyền tư pháp của mình để xem xét tính hợp pháp hay không hợp pháp của các QĐHC, HVHC bị khiếu kiện. Đây là chủ thể trực tiếp tiến hành TTHC do đó hoạt động xét xử

VAHC của Tòa án có hiệu quả hay không phụ thuộc một phần quan trọng vào quy định pháp luật về cơ cấu tổ chức, hoạt động của Tòa án có thẩm quyền. TAND chỉ có thể hiện đúng vị trí và phát huy vai trò của mình đối với nhà nước và xã hội trong việc giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục tố tụng khi được bảo đảm bằng một hệ thống pháp luật chặt chẽ và hoàn chỉnh. Vì vậy, để bảo đảm hiệu quả xét xử của Tòa án có thẩm quyền, nhà nước phải tạo lập nền móng pháp lý vững chắc quy định về cơ cấu, tổ chức, hoạt động của Tòa hành chính tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, rõ ràng để giải quyết có hiệu quả tranh chấp hành chính. Việc quy định khoa học, hợp lý, đảm bảo tính ổn định trong cơ cấu, tổ chức, hoạt động của hệ thống Tòa án thực hiện việc xét xử sơ thẩm VAHC cũng như quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của chủ thể tiến hành tố tụng và các chủ thể có liên quan sẽ là cơ sở pháp lý vững chắc có ý nghĩa quyết định không nhỏ đến hiệu quả xét xử VAHC.

Thứ ba, bên cạnh quy định pháp luật về TTHC và mô hình xét xử, pháp luật nội dung hay cụ thể là pháp luật về quản lý hành chính nhà nước cũng là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC. Xét xử VAHC là việc xem xét giải quyết tranh chấp hành chính phát sinh trong các lĩnh vực cụ thể khác nhau của quản lý hành chính nhà nước, do đó, trong quá trình xét xử Tòa án bên cạnh việc vận dụng các quy định TTHC về xét xử còn phải căn cứ vào các quy định có liên quan về các lĩnh vực đặc thù của quản lý hành chính nhà nước để đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực đó. Vì thế, hiệu quả hoạt động xét xử VAHC còn phụ thuộc vào mức độ hoàn thiện của pháp luật về quản lý hành chính nhà nước như: Luật khiếu nại, luật xử lý vi phạm hành chính, luật đất đai, luật thuế, quản lý thị trường, hải quan, cấp phép đầu tư... để giúp cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất và đánh giá đúng đắn tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực cụ thể. Không những vậy, còn đòi hỏi sự thống nhất, phù hợp, đồng bộ của pháp luật TTHC với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành để giúp cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất, tránh sự nhầm lẫn và áp dụng

sai, chông chéo các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành dẫn đến việc đánh giá không đúng tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực hoặc mất quyền khởi kiện của người dân chỉ vì sự không thống nhất giữa quy định trong luật nội dung và luật TTHC (chẳng hạn quy định về thời hiệu, thời hạn khiếu nại và khởi kiện trong luật khiếu nại, luật đất đai và luật xử lý vi phạm hành chính...)

1.3.3. Đảm bảo tính độc lập xét xử của Tòa án

Để thực hiện tốt chức năng của quyền tư pháp, nâng cao hiệu quả của xét xử VAHC, một yêu cầu đặt ra là phải tăng cường tính độc lập của Tòa án trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử VAHC tạo tiền đề cần thiết cho việc đảm bảo khách quan, công bằng, bình đẳng giữa các cá nhân, tổ chức tham gia xét xử sơ thẩm VAHC, nâng cao hiệu quả kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Vấn đề này cũng được ghi nhận trong nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 "hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của TAND, bảo đảm Tòa án xét xử độc lập, đúng pháp luật". Tuy nhiên, trên thực tiễn vẫn thiếu cơ chế, điều kiện cụ thể để bảo đảm thực hiện nhằm đảm bảo sự độc lập của Tòa án trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử VAHC.

Có thể nói, "độc lập xét xử là điều kiện căn bản mang đến hiệu lực cho cơ chế tố tụng, đảm bảo khả năng bảo vệ tốt các quyền và lợi ích chính đáng của công dân, bảo vệ trật tự xã hội, bảo đảm tính công bằng, minh bạch trong xét xử" [33, tr.154]. Đặc biệt, với hoạt động xét xử VAHC là hoạt động tố tụng mang tính đặc thù riêng do TAND có thẩm quyền thực hiện nhằm giải quyết tranh chấp hành chính giữa một bên là nhà nước mà đại diện là các chủ thể thực hiện quyền hành pháp đối với đối tượng bị quản lý trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước do vậy, việc bảo đảm tính độc lập trong xét xử VAHC càng có ý nghĩa lớn. Xét xử VAHC nếu không được đảm bảo bởi tính độc lập của Tòa án thì không đủ sức mạnh để làm tròn vai trò kiểm soát nền hành chính quốc gia, bảo vệ công lý, không thể đảm bảo tính khách quan, minh bạch trong xét xử để

có thể bảo vệ hiệu quả quyền công dân. Chỉ có độc lập trong xét xử thì Tòa án mới có thể tiến hành giải quyết VAHC một cách khách quan, công bằng, đúng pháp luật. Hội đồng xét xử mới có thể độc lập về ý chí, chỉ dựa vào tình tiết khách quan của vụ việc trên cơ sở pháp lý và tranh tụng giữa các bên để ra quyết định mà không bị tác động, chi phối bởi các cơ quan nhà nước hoặc thiết chế chính trị khác. Từ đó, bản án quyết định được tuyên đảm bảo tính hợp pháp, nghiêm minh, bảo vệ công bằng, khách quan, đầy đủ quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức đồng thời đem lại niềm tin của người dân vào pháp luật và nhà nước. Độc lập trong xét xử VAHC còn góp phần đảm bảo sự bình đẳng giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền trong hoạt động TTHC. Bởi khi đó Tòa án sẽ không có sự thiên vị, bao biện cho cơ quan công quyền mà tạo điều kiện và đảm bảo cho cá nhân, tổ chức được thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình trong việc thu thập, sao chép chứng cứ, được phát biểu, trình bày quan điểm, tranh luận, cách bình đẳng, công khai với cơ quan công quyền để đi đến chân lý khách quan. Ngược lại, nếu không bảo đảm được tính độc lập trong xét xử, cụ thể trong tổ chức hoạt động của Tòa án, trong quy trình bổ nhiệm, thực hiện thẩm quyền của thẩm phán thì ít nhiều hoạt động xét xử vẫn chịu sự chỉ đạo, tác động bởi ý kiến của cấp ủy Đảng, Chánh án Tòa án nơi thẩm phán làm việc và có lệ thuộc, nể nang, can thiệp từ phía cơ quan nhà nước, đặc biệt đối với các cơ quan hành chính ngang cấp, có nhiều ảnh hưởng về tài chính, tổ chức nhân sự... với mình. Sự can thiệp và tác động này làm ảnh hưởng đến tính khách quan và độc lập trong xét xử VAHC của Tòa án khiến chất lượng xét xử VAHC thấp hơn, quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức do đó không được đảm bảo.

1.3.4. Đảm bảo về nguồn nhân lực trong giải quyết vụ án hành chính

Đây có thể xem là một trong các yếu tố có vai trò quyết định trong hoạt động xét xử VAHC. Yếu tố con người ở đây muốn đề cập đến: Năng lực, trình độ của người tiến hành TTHC, ý thức pháp luật và trách nhiệm của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và ý thức pháp luật của những người tham gia TTHC.

Trong đó, Thẩm phán và Hội thẩm là những chủ thể trực tiếp tiến hành việc xét xử VAHC. Năng lực, trình độ chuyên môn và bản lĩnh, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng ảnh hưởng nhiều đến chất lượng của hoạt động xét xử VAHC. Bởi, chỉ khi VAHC được giải quyết đúng đắn, khách quan đúng pháp luật thì quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, công lý mới thực sự được bảo đảm và bảo vệ. Việc áp dụng pháp luật trong hoạt động xét xử phụ thuộc nhiều vào trình độ, năng lực của người tiến hành tố tụng. Trong VAHC, trước Tòa án người khởi kiện chỉ là một bên đương sự bên cạnh người bị kiện là đương sự đặc biệt, bao giờ cũng là cơ quan công quyền (cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước) vì vậy sự công tâm, bản lĩnh của người tiến hành tố tụng có ý nghĩa quan trọng khi thực hiện nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, án hành chính là một loại án đặc thù giải quyết các tranh chấp hành chính đa dạng, phức tạp phát sinh trên các lĩnh vực khác nhau của quản lý hành chính nhà nước do đó trình độ chuyên môn, kiến thức chuyên sâu về quản lý hành chính nhà nước, kỹ năng xét xử hành chính cũng là một trong những yếu tố quyết định chất lượng của hoạt động xét xử VAHC. Do đó, các tiêu chí, quy trình bổ nhiệm, tuyển chọn, quản lý, đào tạo bồi dưỡng nhằm xây dựng đội ngũ Thẩm phán hành chính chuyên trách và tuyển chọn đội ngũ Hội thẩm hành chính chuyên trách trong xét xử VAHC có ý nghĩa quan trọng đáp ứng yêu cầu đặc thù của hoạt động xét xử VAHC. Các quy định của pháp luật TTHC có hoàn thiện và đầy đủ đến mấy nhưng bản thân những người cầm cân nảy mực lại không khách quan, vô tư hoặc trình độ chuyên môn, nghiệp vụ kém, không có đạo đức nghề nghiệp thì việc giải quyết VAHC chắc chắn sẽ không chính xác, không bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự.

Ngoài ra, chất lượng của thư ký Tòa án, kiểm sát viên, luật sư và những người tham gia tố tụng khác cũng ảnh hưởng một phần không nhỏ đến hiệu quả xét xử VAHC. Thư ký Tòa án đóng vai trò quan trọng trong giải quyết sơ thẩm các VAHC, tiến hành các hoạt động nghiệp vụ hỗ trợ cho Thẩm phán, Hội đồng

xét xử từ giai đoạn thụ lý, đến giai đoạn chuẩn bị xét xử và trong các phiên tòa xét xử VAHC.

Bên cạnh đó, khi đề cập đến yếu tố con người, còn phải kể đến trách nhiệm, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý hành chính nhà nước. Bởi trong xét xử VAHC việc phối hợp với các cơ quan, tổ chức có ý nghĩa lớn trong việc thu thập chứng cứ, chứng minh, tài liệu và trong công tác thi hành án. Vì vậy, việc bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm và nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý hành chính nhà nước sẽ làm giảm thiểu hành vi sai trái, lạm quyền làm phát sinh những tranh chấp hành chính; đồng thời trách nhiệm hỗ trợ, phối hợp của các cơ quan hữu quan sẽ giúp quá trình giải quyết VAHC được nhanh chóng, thuận lợi hơn.

Ngoài ra, ý thức pháp luật của người dân, chủ thể tham gia TTHC cũng là một yếu tố ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC. Bởi, xét cho cùng hiện nay một nguyên nhân chủ yếu hiện nay dẫn đến số lượng VAHC được thụ lý chưa cao so với nhu cầu giải quyết tranh chấp hành chính trong xã hội là do tâm lý và nhận thức của người dân, họ vẫn chưa thực sự tin tưởng, "mặn mà" với phương thức khởi kiện và xét xử hành chính. Khi ý thức pháp luật được nâng cao thì họ sẽ yên tâm lựa chọn và thực hiện quyền khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Không những vậy, khi nhận thức của người dân về pháp luật TTHC nâng cao sẽ tránh được những sai sót trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng, gây tốn kém về thời gian và vật chất, giúp quá trình xét xử thuận lợi hơn, đảm bảo sự công bằng, dân chủ, nâng cao hiệu quả tranh tụng trong xét xử VAHC. Ngoài ra, ý thức pháp luật của người dân nâng cao sẽ tránh được sự xúi giục, kích động của một số bộ phận lôi kéo người dân thực hiện việc khiếu kiện đông người, không đúng pháp luật gây ảnh hưởng đến chính trị - xã hội và trật tự quản lý.

Tiểu kết chương

Tại chương 1 của luận văn, tác giả tập trung phân tích những vấn đề lý luận về giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện. Đây là cơ sở để tác giả phân tích về thực trạng tại chương 1.

Thứ nhất, chương 1 phân tích về khái niệm giải quyết vụ án hành chính. Theo đó, hoạt động xét xử các VAHC là một khái niệm dùng để chỉ Tòa án nhân dân nhà nước tiến hành những hoạt động để xem xét và ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC bị khiếu kiện theo trình tự, thủ tục (tổ tụng) do pháp luật quy định nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu lực hành pháp. Hoạt động này có những đặc điểm nhất định, làm cơ sở để phân biệt hoạt động này so với các yếu tố khác.

Thứ hai, tác giả đã phân tích được nội dung pháp luật của hoạt động giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện như: Thẩm quyền, trình tự thủ tục, đối tượng, kết quả.

Thứ ba, tác giả đã phân tích được những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện gồm: Yếu tố về sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật, yếu tố về năng lực trình độ của Thẩm phán, yếu tố về kinh tế xã hội và yếu tố về cơ sở vật chất.

Chương 2

THỰC TIỄN GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HẢI DƯƠNG

2.1. Khái quát về tình hình tổ chức và hoạt động của các Tòa án nhân dân cấp huyện của tỉnh Hải Dương

Cùng với hệ thống tổ chức ngành TAND theo quy định của luật tổ chức TAND năm 2014, Tòa án được tổ chức theo mô hình 4 cấp thì TAND tỉnh Hải Dương được cơ cấu thành hai hệ thống gồm: TAND tỉnh Hải Dương có trụ sở tại thành phố Hải Dương và 12 TAND các huyện, thành phố, thị xã. Các TAND trên địa bàn tỉnh Hải Dương được cơ cấu tổ chức và thực hiện nhiệm vụ quyền hạn theo quy định của luật tổ chức TAND 2014 và các văn bản pháp luật có liên quan khác.

Tòa án cấp huyện của tỉnh Hải Dương có 12 đơn vị cấp huyện trực thuộc Tòa án nhân dân tỉnh. Tổng biên chế được phân bổ 197 người, biên chế hiện có 197 người (nam 91, nữ 106) trong đó có 67 Thẩm phán (Thẩm phán trung cấp 10, Thẩm phán sơ cấp 57), còn lại Thẩm tra viên, thư ký và các chức danh khác.

Về trình độ chuyên môn: Thạc sĩ luật 16 người, cử nhân 173 người, trung cấp 4 người; trình độ lý luận chính trị: Cử nhân, cao cấp 16 người, trung cấp 66 người. Chất lượng đội ngũ công chức, người lao động cơ bản đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp hiện nay.

Tòa án cấp huyện tỉnh Hải Dương 12 chi bộ cơ sở ở các huyện, thành phố với tổng số 122 Đảng viên. Mỗi tập thể, đơn vị đều có các tổ chức đoàn thể như: Công đoàn, đoàn thanh niên, chi hội luật gia... với vai trò phối hợp lãnh đạo, vận động đoàn viên, hội viên hăng hái thi đua, góp phần hoàn thành tốt nhiệm vụ chính trị của đơn vị tại địa phương.

Theo đó, TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương, đóng trên địa bàn tỉnh Hải Dương xét xử, giải quyết những vụ án hình sự; những vụ việc dân sự (bao gồm những yêu cầu và tranh chấp về dân sự; hôn nhân và gia đình; kinh doanh, thương mại; lao động); những VAHC; giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản hợp tác xã, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Tòa án nhân dân cấp huyện tỉnh Hải Dương hàng năm giải quyết, xét xử các loại vụ án đã giải quyết được gần 5000 trên tổng số 3200 vụ việc đã thụ lý, đạt tỷ lệ 98,4%; án hình sự, đã giải quyết được 1200 vụ - 2305 bị cáo/1382 vụ - 2316 bị cáo đạt tỷ lệ 99,6%; án dân sự, hôn nhân và gia đình đã giải quyết 4012/4141 vụ việc đạt tỷ lệ 98,3%; án hành chính, xét xử được 114/119 vụ việc đạt tỷ lệ 95,8%; án kinh doanh thương mại, lao động và tuyên bố phá sản, đã giải quyết 123/133 vụ đạt tỷ lệ 92,5%. Chiếm tỉ lệ 89% các vụ án được xét xử ở cấp sơ thẩm trong toàn tỉnh. Tỉ lệ án cấp tỉnh xét xử sơ thẩm chỉ có 11%.

2.2. Kết quả đạt được trong việc giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương

Theo số liệu thống kê của TAND tỉnh Hải Dương, trong những năm vừa qua TAND 2 cấp tỉnh Hải Dương, trong đó có các TAND cấp huyện trên địa bàn đã thụ lý giải quyết một số lượng lớn các VAHC các loại.

Năm 2013: Đã giải quyết, xét xử 179/217 vụ, đạt tỷ lệ 82,5%, trong đó: Giải quyết theo thủ tục sơ thẩm: 119/157 vụ (Toà án tỉnh giải quyết: 5/5, Tòa án cấp huyện giải quyết: 114/152 vụ); giải quyết theo thủ tục phúc thẩm 60/60 vụ, đạt 100%. So với năm 2012, thụ lý tăng 124 vụ; giải quyết tăng 91 vụ. Như vậy, TAND cấp huyện đã thụ lý xét xử sơ thẩm 114 VAHC các loại.

Năm 2014: Đã giải quyết, xét xử 114/119 vụ, đạt tỷ lệ 95,8%, trong đó: Giải quyết theo thủ tục sơ thẩm: 67/72 vụ (Toà án tỉnh giải quyết: 4/7 vụ, Tòa án cấp huyện giải quyết: 63/65 vụ); giải quyết theo thủ tục phúc thẩm 47/47 vụ, đạt 100%. So với năm 2013, thụ lý giảm 98 vụ; giải quyết giảm 65 vụ. Như vậy, TAND cấp huyện đã thụ lý xét xử sơ thẩm 63 VAHC các loại.

Năm 2015: Đã giải quyết 46/50 vụ, đạt tỷ lệ 92%, trong đó: Giải quyết theo thủ tục sơ thẩm: 32/36 vụ, đạt tỷ lệ 89% (Toà án tỉnh giải quyết: 5/6, Tòa án cấp huyện giải quyết: 27/30 vụ); giải quyết theo thủ tục phúc thẩm 14/14 vụ, đạt 100%. So với năm 2014, thụ lý giảm 69 vụ; giải quyết giảm 68 vụ. Như vậy, TAND cấp huyện đã thụ lý xét xử sơ thẩm 27 VAHC các loại.

Năm 2016: Ấn hành chính giải quyết 56/64 vụ, đạt 87,5% trong đó cấp huyện thụ lý 48 VAHC các loại.

Năm 2017: Đã giải quyết, xét xử 117/135 vụ, đạt tỷ lệ 86,7%, trong đó: giải quyết theo thủ tục sơ thẩm: 111/128 vụ, đạt tỷ lệ 86,7%; giải quyết theo thủ tục phúc thẩm: 6/7 vụ, đạt tỷ lệ 85,7%. So với năm 2016, thụ lý tăng 71 vụ; giải quyết tăng 61 vụ. Như vậy, TAND cấp huyện đã thụ lý 109 VAHC các loại.

Kết quả giải quyết các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương được thể hiện qua bảng số liệu sau:

Bảng 2.1. Số liệu thụ lý giải quyết các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương

Năm	Tổng thụ lý sơ thẩm toàn tỉnh Hải Dương	Cấp huyện thụ lý sơ thẩm	Cấp tỉnh thụ lý sơ thẩm	Tỷ lệ cấp huyện giải quyết (%)
2013	179	114	5	63,6
2014	114	63	4	55,2
2015	46	27	5	58,6
2016	56	48	6	85,7
2017	117	109	8	93,4

Nguồn: TAND tỉnh Hải Dương

Như vậy, qua bảng số liệu trên cho thấy, tình hình thụ lý giải quyết các VAHC của TAND tỉnh Hải Dương nói chung và của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương nói riêng trong những năm vừa qua có sự thay đổi rất biến động. Tuy nhiên nhìn chung xu hướng giảm trong giai đoạn từ năm 2013 đến năm 2017. Trong tổng số thụ lý toàn tỉnh (cả sơ thẩm và phúc thẩm) thì hoạt động thụ lý xét xử sơ thẩm các VAHC của TAND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương trong những năm vừa qua đều chiếm từ 55-90% tổng số toàn tỉnh. Điều này cho thấy sự quan trọng của hoạt động giải quyết các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương.

Kết quả xét xử sơ thẩm các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương:

Thực tiễn xét xử sơ thẩm VAHC thời gian qua đã góp phần bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Nhìn chung, trong 6 năm gần đây, số lượng VAHC đã được giải quyết theo thủ tục sơ thẩm không chỉ tăng lên đáng kể mà còn đạt được nhiều kết quả khả quan. Người khởi kiện đã có sự đầu tư và chuẩn bị kỹ lưỡng về các thông tin và căn cứ pháp lý cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình, số VAHC mà người khởi kiện thắng đã chiếm tỉ lệ lớn. Cụ thể:

Bảng 2.2. Kết quả xét xử các VAHC của TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương

Năm	Tổng thụ lý	Số vụ án đã giải quyết cấp sơ thẩm	Hủy quyết định	Bác đơn khởi kiện
2013	114	110	87	23
2014	63	60	46	14
2015	27	26	20	6
2016	48	45	39	6
2017	109	103	88	15

Nguồn: TAND tỉnh Hải Dương

Như vậy, trong giai đoạn từ năm 2013 đến năm 2017 Tòa án nhân dân cấp huyện tỉnh Hải Dương đã thụ lý 361 VAHC các loại, đã giải quyết được 344 vụ án, trong đó Tòa án đã phán quyết hủy quyết định, HVHC có vi phạm là 280 vụ chiếm 81% vụ án đã thụ lý. Bác đơn khởi kiện đối với 64 vụ án, chiếm 19% vụ án đã thụ lý.

Trong quá trình giải quyết các VAHC, các Tòa án đã chú trọng việc tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện nên nhiều vụ án sau khi đối thoại, các bên đã thống nhất cách thức giải quyết và người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện. Đồng thời, quan tâm làm tốt công tác phối hợp với các cơ quan có liên quan hỗ trợ trong việc thu thập đầy đủ chứng cứ cần thiết nhằm xây dựng hồ sơ vụ án đảm bảo việc giải quyết vụ án được nhanh chóng, kịp thời. Mặc dù các VAHC là loại án phức tạp, nhưng nhìn chung công tác giải quyết, xét xử loại án này trong

thời gian qua đạt nhiều kết quả đáng khích lệ. Có thể thấy, đến nay giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp đã không còn xa lạ đối với các cá nhân, tổ chức.

Xét xử hành chính nói chung cũng đã có tác động tích cực trong việc kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Có thể thấy rõ, kể từ khi TAND chính thức được trao thẩm quyền xét xử VAHC đến nay đã tạo ra một cơ chế tài phán tư pháp kiểm soát khá hữu hiệu hoạt động hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan, tổ chức, cá nhân được trao quyền thực hiện hoạt động hành pháp đã thận trọng hơn trong việc ban hành các QĐHC, HVHC vì vậy các QĐHC, HVHC ban hành và thực hiện đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý hơn, giảm đáng kể sự tùy tiện, lạm quyền, sai trái của việc thực thi quyền hành pháp, cụ thể là tình hình khiếu nại, kiến nghị, phản ánh của công dân giảm đi đáng kể.

2.3. Hạn chế trong thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương

Mặc dù đã đạt được những thành tích nhất định trong công tác thụ lý, xét xử các VAHC nhưng thực tế xét xử các VAHC của các TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương cũng gặp nhiều khó khăn như: Khó khăn trong quá trình áp dụng các quy định của luật TTHC; khó khăn trong việc đảm bảo tính độc lập của Tòa án; thiếu nguồn lực và phương tiện phục vụ hoạt động xét xử án hành chính.

Sau khi nghiên cứu hồ sơ các VAHC của các TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương từ năm 2013 đến nay và qua thực tiễn thực hiện nhiệm vụ chuyên môn trong quá trình công tác. Tôi thấy rằng nhiều VAHC của Tòa án cấp huyện bị Tòa án cấp tỉnh sửa, hủy. Một số VAHC sai sót do lỗi chủ quan của Thẩm phán. Tuy nhiên nhiều VAHC sai sót do nguyên nhân khách quan xuất phát từ những quy định của luật TTHC 2015 chưa cụ thể dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau. Thẩm phán lúng túng trong quá trình giải quyết án hành chính, nhiều VAHC có nội dung tương tự nhưng việc áp dụng các điều luật khi giải quyết ở Tòa án các huyện, thành phố lại không thống nhất. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở địa phương và những đặc thù của hoạt động xét xử án hành chính là những yếu

tổ chi phối, đã đặt ra những thách thức không nhỏ đối với các TAND cấp huyện tỉnh Hải Dương trong việc nâng cao chất lượng xét xử án hành chính.

Về áp dụng thời hiệu khởi kiện:

Để thực hiện quyền khởi kiện thì người khởi kiện phải tuân theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Thời hiệu khởi kiện là một trong những nội dung cần được đặc biệt quan tâm bởi lẽ nó liên quan mật thiết đến người khởi kiện, là căn cứ để xác định người khởi kiện còn hay không còn quyền khởi kiện.

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC quy định thời hiệu khởi kiện quá ngắn, dẫn đến tình trạng làm mất quyền khởi kiện của các cá nhân, cơ quan, tổ chức nhất là trong những trường hợp vụ kiện phức tạp, người khởi kiện cần có thời gian cân nhắc, suy nghĩ, tham vấn những người hiểu biết pháp luật. Thời hiệu khởi kiện là thời hạn mà cá nhân, cơ quan, tổ chức được quyền khởi kiện để yêu cầu Toà án giải quyết VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, nếu thời hạn đó kết thúc thì mất quyền khởi kiện. Tuy nhiên trên thực tế xét xử các VAHC tại tỉnh Hải Dương, vấn đề xác định thời hiệu khởi kiện không phải lúc nào cũng thuận lợi, dễ dàng. Trường hợp khiếu nại trước khi luật TTHC có hiệu lực, đến khi có quyết định giải quyết khiếu nại thì hết thời hiệu khởi kiện xảy ra phổ biến và các Thẩm phán rất lúng túng trong vấn đề này. Điển hình là VAHC giữa người khởi kiện là ông Nguyễn Văn Bình và người bị kiện là UBND huyện Tứ Kỳ, tỉnh Hải Dương.

Tóm tắt nội dung vụ án: Năm 2010, khi thẩm định hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận QSDĐ của ông Nguyễn Văn Bình thì UBND huyện Tứ Kỳ xác định một phần đất của ông đã được cấp cho bà Hà Thị An từ năm 2005. Ông Bình cho rằng, việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ của UBND huyện Tứ Kỳ cho bà Hà Thị An là sai vì một phần diện tích trong giấy chứng nhận QSDĐ của bà An là đất của ông. Tháng 10/2011 ông Bình làm đơn khiếu nại gửi UBND huyện Tứ Kỳ, trong thời gian chờ giải quyết khiếu nại, ông Bình làm đơn xin tạm vắng tại địa phương trong thời hạn 03 tháng để vào miền nam giải quyết việc gia đình. Do ông Bình vắng mặt tại địa phương nên ông không nhận được kết quả giải quyết

khiếu nại của UBND huyện. Tháng 6/2012 ông về địa phương nhận quyết định giải quyết khiếu nại của UBND huyện Tứ Kỳ, không đồng ý quyết định này, ông tiếp tục khiếu nại đến UBND tỉnh Hải Dương. Ngày 05/7/2012 ông Bình nhận quyết định giải quyết khiếu nại của UBND tỉnh Hải Dương với nội dung giữ nguyên quyết định giải quyết khiếu nại của UBND huyện Tứ Kỳ. Ngày 10/7/2012 ông Bình khởi kiện đến TAND huyện Tứ Kỳ, Tòa án thụ lý vụ việc vì cho rằng ông Bình thực hiện việc khiếu nại trong thời hiệu khởi kiện, việc nhận quyết định giải quyết khiếu nại sau ngày 01/7/2012 là do nguyên nhân khách quan. Tuy nhiên, có nhiều vụ việc tương tự nhưng Tòa án huyện khác lại không thụ lý với lý do đơn khởi kiện hết thời hiệu khởi kiện theo quy định tại điều 3 nghị quyết 56/2010/QH12 ngày 24/11/2010 của Quốc hội và hướng dẫn tại điều 4 nghị quyết 01/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 hướng dẫn nghị quyết 56/2010/QH12.

Theo nội dung điều 3 nghị quyết 56/2010/QH12 thì trường hợp người khiếu nại đã thực hiện việc khiếu nại QĐHC, HVHC về quản lý đất đai đến Chủ tịch UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ ngày 01/6/2006 đến ngày 01/7/2012 mà không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khởi kiện tại TAND có thẩm quyền đến hết ngày 01/7/2012; sau ngày 01/7/2012, người khiếu nại thuộc trường hợp trên không còn quyền khởi kiện ra Tòa nữa vì đã hết thời hiệu khởi kiện.

Thực tiễn xét xử cho thấy, hầu hết khiếu kiện hành chính liên quan đến đất đai, trong đó có những bất cập, tồn tại do lịch sử để lại, mặt khác không phải ai cũng nắm được các quy định cho nên việc quy định thời hiệu quá cứng nhắc đã tước mất quyền khởi kiện của người dân. Quy định về thời hiệu trong trường hợp này đã nảy sinh nhiều ý kiến tranh luận trái chiều. Trường hợp sau ngày 01/7/2012 mới khởi kiện nhưng người khởi kiện đã thực hiện việc khiếu nại QĐHC, HVHC về quản lý đất đai đến Chủ tịch UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ ngày 01/6/2006 đến trước

01/7/2012 thì TAND tối cao nên có hướng dẫn cụ thể để đảm bảo quyền lợi cho người dân. Khi một vấn đề được quy định ở nhiều văn bản luật thì người dân không nắm bắt được là điều dễ hiểu, thực tế là nhiều người dân vẫn lầm tưởng luật TTHC quy định cho phép khởi kiện những vụ việc liên quan đến đất đai từ 01/6/2006 đến nay mà không cần thời hiệu. Việc mở rộng thời hiệu khởi kiện VAHC để giảm thiểu bất cập nhưng chính sự phong phú này sẽ gây khó khăn cho người đi kiện bởi lẽ buộc họ phải nắm chắc, hiểu rõ các loại thời hiệu dành cho các loại việc khác nhau nên việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho người dân là điều hết sức quan trọng.

Về xác định đối tượng khởi kiện:

Một trong những vấn đề quan trọng của việc xét xử VAHC là xác định đúng đối tượng khởi kiện. Cần lưu ý rằng, nếu quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành theo quy định của luật Khiếu nại chỉ xem xét tính đúng sai của nội dung khiếu nại mà "không có nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ QĐHC bị khiếu nại thì không phải là đối tượng khởi kiện của VAHC" nghị quyết 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao.

Trên thực tế, khi giải quyết, xử lý những việc cụ thể thuộc thẩm quyền của mình, cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức thường ra nhiều quyết định trên cơ sở tự nhận thấy cần thiết hoặc trên cơ sở có khiếu nại của công dân, quyết định sau hủy bỏ hoặc thay thế quyết định trước. Vì thế, về phía người khởi kiện cũng như Tòa án đều gặp khó khăn trong việc xác định đâu là đối tượng khởi kiện VAHC và những quyết định nào cần phải được Tòa án xem xét tính hợp pháp. Ví dụ vụ án giữa người khởi kiện là bà Trần Thị Vân và người bị kiện là UBND thành phố Hải Dương.

Tóm tắt nội dung: Ngày 25/8/2011 UBND thành phố Hải Dương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 2018 cho bà Hoàng Thị Bé. Bà Trần Thị Vân khiếu nại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 2018 vì cho rằng diện tích đất đó có nguồn gốc thuộc quyền sử dụng của gia đình bà, bà chỉ cho bà Bé mượn để sử dụng. Sau khi xem xét vụ việc, ngày 08/10/2012 UBND thành phố Hải Dương ban hành quyết định giải quyết khiếu nại số 322/QĐ-CT có nội dung thu hồi giấy chứng nhận

QSDĐ số 2018. Bà Bé khiếu nại quyết định số 322, ngày 07/12/2012 UBND TP Hải Dương ban hành quyết định số 340/QĐ-CT với nội dung giữ nguyên quyết định số 322; trong quá trình giải quyết vụ việc, do bà tiếp tục gửi đơn yêu cầu nên ngày 20/12/2012 UBND thành phố Hải Dương ban hành quyết định số 341/QĐ-CT với nội dung thu hồi thu hồi giấy chứng nhận QSDĐ số 2018 và hỗ trợ tiền công san lấp mặt bằng cho gia đình bà Hoàng Thị Bé, quyết định này thay thế quyết định số 340.

Khi khởi kiện tại Tòa án, bà Hoàng Thị Bé khởi kiện quyết định số 341, TAND TP Hải Dương thụ lý giải quyết với lập luận, quyết định 341 là quyết định giải quyết khiếu nại nhưng có nội dung sửa đổi, bổ sung theo quy định tại khoản 1 điều 1 nghị quyết 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao nên thuộc đối tượng khởi kiện VAHC [29]. Theo quan điểm của tác giả, cần phải xác định đối tượng khởi kiện là quyết định số 322 mặc dù quyết định số 322 là quyết định giải quyết khiếu nại đối với bà Vân nhưng lại là QĐHC lần đầu đối với bà Bé, quyết định này thu hồi giấy chứng nhận QSDĐ số 2018 xâm phạm tới quyền lợi của bà Bé, hơn nữa theo quy định tại khoản 1 điều 163 của luật TTHC năm 2010 là khi giải quyết VAHC "Hội đồng xét xử xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan". Việc xác định quyết định số 322 là đối tượng khởi kiện VAHC thì Tòa án cấp sơ thẩm mới có cơ sở xem xét tính hợp pháp của giấy chứng nhận QSDĐ. Thiết nghĩ TAND tối cao cũng cần có hướng dẫn cụ thể hơn về việc xác định đối tượng khởi kiện là quyết định giải quyết khiếu nại như trường hợp nêu trên.

Về cách ghi tư cách đương sự:

Theo quy định tại khoản 7 điều 3 luật TTHC, thì đương sự trong VAHC bao gồm: Người khởi kiện, người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Sau khi nghiên cứu các văn bản tố tụng trong hồ sơ VAHC của ngành TAND tỉnh Hải Dương thấy rằng một số Tòa án cấp huyện vẫn ghi tư cách đương sự là nguyên đơn hoặc bị đơn trong thông báo thụ lý vụ án, biên bản lấy

lời khai, quyết định đưa vụ án ra xét xử... Nếu chủ thể khởi kiện và chủ thể bị kiện là cơ quan, tổ chức thì được ghi là "bên khởi kiện" và "bên bị kiện". Việc xác định tư cách đương sự như trên là không đúng quy định của luật TTHC, tuy không ảnh hưởng đến nội dung vụ án nhưng về mặt hình thức có thể thấy việc xác định sai tư cách đương sự trong TTHC ảnh hưởng không nhỏ đến công tác giải quyết VAHC, ảnh hưởng đến tính thống nhất trong việc áp dụng các quy định của pháp luật trong quá trình giải quyết các VAHC. Hơn nữa những người tham gia tố tụng khi nhận được các văn bản đó cũng không có ý kiến phản hồi về vấn đề này nên họ vẫn ký tên đầy đủ. Trước hết cần phải nói đây là lỗi chủ quan của thư ký Tòa án cũng như Thẩm phán trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, sau đó một phần do nhận thức pháp luật của người dân còn hạn chế nên họ cũng không biết được tư cách tham gia tố tụng trong VAHC của mình ghi trong các văn bản tố tụng như thế nào là đúng. Đây là vấn đề rất đáng được quan tâm trong công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật của các cơ quan tư pháp. Thực tế khi phát hiện hồ sơ có sai sót về cách ghi tư cách đương sự, Thẩm phán đã thực hiện việc đính chính nội dung đó nhưng do bản án hoặc các văn bản tố tụng khác đã được gửi đi rất lâu, có thể đã đưa vào lưu trữ, khi nhận được đính chính thì việc có lưu bản đính chính đó cùng bản án hoặc văn bản có sai sót hay không lại phụ thuộc vào ý thức chủ quan của người nhận. Đây cũng là khó khăn cho Tòa án khi người khởi kiện, người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan sau một thời gian dài họ mới đến đề nghị cấp trích lục bản án, nếu Tòa án sửa lại tư cách đương sự đã bị ghi sai thì không đúng với bản án chính, nếu không sửa thì kéo theo trích lục bản án cũng sai. Vấn đề này cũng cần được TAND tối cao xem xét, có hướng dẫn cụ thể.

Về thu thập chứng cứ và chứng minh trong VAHC:

Luật TTHC quy định việc người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự có quyền thu thập chứng cứ nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho đương sự là một sự tiên bộ, thể hiện sự dân chủ. Tuy nhiên vấn đề thu thập chứng cứ trong VAHC luôn luôn gặp khó khăn hơn các vụ án dân sự xuất phát

từ đặc thù trong hoạt động xét xử các VAHC đó là người bị kiện luôn là nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. QĐHC, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước là những hành vi đơn phương mà cơ quan quản lý nhà nước áp đặt đối với người bị quản lý. Quan hệ quản lý hành chính nhà nước vốn là quan hệ không bình đẳng nên việc người dân đứng ra kiện trước Tòa án những QĐHC, HVHC của cơ quan quản lý nhà nước cũng khó khăn hơn khởi kiện vụ việc dân sự. Theo quy định tại khoản 1 điều 193 luật TTHC thì Tòa án xem xét về tính hợp pháp của QĐHC hoặc HVHC của chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên người dân đi kiện rất khó chứng minh được tính bất hợp pháp của QĐHC, HVHC bởi căn cứ để chứng minh lại do chính chủ thể bị khởi kiện đang quản lý. Chủ thể bị khởi kiện hành chính là chủ thể quản lý hành chính nhà nước nên trước giờ luôn có tư tưởng chỉ đạo, nếu thực sự có sai phạm thì việc nhận sai cũng rất khó khăn. Việc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại địa phương nơi Tòa án có trụ sở và chịu sự quản lý hành chính của họ cung cấp chứng cứ là điều khó thực hiện nhất đối với Tòa án trong quá trình "xây dựng" hồ sơ vụ án. Việc thu thập chứng cứ, nhất là trong lĩnh vực đất đai sẽ có ý nghĩa quyết định đối với việc xét xử một vụ án nhưng đây lại là vấn đề rất khó khăn trong việc xét xử các VAHC ở Hải Dương.

Diễn hình là vụ án giữa người khởi kiện là bà Nguyễn Thị Ngoạt và UBND huyện Thanh Hà, tỉnh Hải Dương. Vụ án bắt đầu từ tháng 01/2010, bà Ngoạt kiện bà Lê Thị Hòa vụ án dân sự về việc tranh chấp quyền sử dụng đất đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp từ năm 1998 cho bà Lê Thị Hòa. Quá trình giải quyết vụ án, bà Ngoạt đề nghị tạm đình chỉ vụ án dân sự để làm đơn khiếu nại đề nghị UBND huyện Thanh Hà giải quyết. Do không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại, bà Ngoạt khởi kiện VAHC mà người bị kiện là UBND huyện Thanh Hà. Do đó cùng một lúc bà Ngoạt vừa là nguyên đơn trong vụ án dân sự, vừa là người khởi kiện trong VAHC nhưng chỉ một mục đích là muốn chứng minh diện tích đất mà UBND huyện Thanh Hà đã cấp cho bà Hòa thuộc quyền sử dụng của mình. Tòa án phải đồng thời thu thập chứng cứ cho hai

vụ án khác nhau nhưng cơ quan cung cấp chứng cứ lại cùng là UBND huyện Thanh Hà.

Trong quá trình giải quyết vụ án, nguyên đơn đề nghị Tòa án thu thập chứng cứ, Tòa án đã có quyết định về việc thu thập chứng cứ gửi UBND huyện Thanh Hà nhưng chỉ nhận được văn bản trả lời việc cấp đất cho bà Hòa là đúng quy định của pháp luật. Tòa án đề nghị UBND huyện Thanh Hà cung cấp hồ sơ về việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ nhưng UBND huyện Thanh Hà chỉ có ý kiến trong cuộc họp giao ban khối nội chính là cần chờ phòng tài nguyên môi trường huyện Thanh Hà kiểm tra lại vì tài liệu đã vào kho lưu trữ chưa thể lấy ngay được. Sau đó UBND huyện Thanh Hà có văn bản trả lời là không có hồ sơ lưu trữ liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vì hiện tại cán bộ mới tiếp nhận lại không có hồ sơ này, việc bà Ngoạt khởi kiện cho rằng UBND huyện Thanh Hà cấp đất sai thì phải chứng minh cho yêu cầu của mình là có căn cứ. Tòa án chỉ có thể xem xét tính hợp pháp của quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi có căn cứ chứng minh trình tự, thủ tục cấp đất là đúng hay không đúng quy định của pháp luật nhưng lại không thể thu thập chứng cứ từ UBND huyện Thanh Hà. Tòa án đã nhiều lần cử cán bộ sang liên hệ công tác nhưng UBND huyện Thanh Hà đều nêu lý do là hồ sơ cấp đất bị thất lạc, việc cấp đất là do cán bộ công tác trước đó thực hiện, đến nay họ đã chuyển công tác và cán bộ mới tiếp nhận nên không nắm được nội dung này. Do không thu thập được chứng cứ từ UBND huyện Thanh Hà nên Thẩm phán phải ban hành quyết định gia hạn thời hạn chuẩn bị xét xử và tiếp tục đề nghị sở tài nguyên môi trường tỉnh Hải Dương cung cấp hồ sơ địa chính liên quan đến diện tích đất đang có tranh chấp để làm cơ sở xem xét giải quyết vụ án.

Về đối thoại trong VAHC:

Điều 3 pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC quy định: "Tòa án tạo điều kiện để các bên có thể thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ án". Tuy nhiên tại điều 20 luật TTHC 2015 đã sửa đổi nội dung này: "Trong quá trình giải quyết VAHC, Tòa án tạo điều kiện để các đương sự đối thoại về việc giải quyết vụ án".

Có thể nói đây là quy định riêng biệt chỉ TTHC mới có và chỉ thực hiện duy nhất trong quá trình giải quyết VAHC mà không quy định trong việc giải quyết các vụ án dân sự. Như vậy, do tính đặc thù của lĩnh vực hành chính với quan hệ một bên là cơ quan hành chính nhà nước - thi hành quyền lực hành chính công và một bên là cá nhân, cơ quan, tổ chức - chịu sự điều hành quản lý, nên luật TTHC không quy định nguyên tắc hoà giải như quá trình giải quyết các vụ việc dân sự mà quy định thủ tục đối thoại. Đây là một trong những điểm mới của luật TTHC so với pháp lệnh thủ tục giải quyết các VAHC, xuất phát từ sự thay đổi quan trọng của luật TTHC đó là không bắt buộc phải khiếu nại trước khi khởi kiện nên việc quy định quyền và nghĩa vụ đối thoại của đương sự là hết sức cần thiết. Tuy nhiên trong thực tế giải quyết các VAHC tại Tòa án các cấp thì việc áp dụng quy định này có nhiều nhận thức khác nhau. Có quan điểm cho rằng cần phải xác định đối thoại là một giai đoạn trong TTHC, được pháp luật quy định. Tòa án phải tổ chức đối thoại như gửi thông báo cho các bên đương sự biết thời gian, địa điểm, nội dung đối thoại và Tòa án phải lập biên bản ghi ý kiến của các bên đối thoại; các văn bản này phải được lưu vào hồ sơ vụ án, được coi là căn cứ giải quyết vụ án; nếu thiếu biên bản ghi ý kiến của các bên thì vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Quan điểm khác lại cho rằng đối thoại không phải là thủ tục tố tụng bắt buộc vì đối thoại không phải là cơ sở trực tiếp mà chỉ là cơ sở gián tiếp để giải quyết vụ án, nếu người khởi kiện hoặc người bị kiện không muốn đối thoại thì Tòa án không thể bắt buộc họ cũng như không có chế tài nào để xử lý; việc quy định cứng nhắc về vấn đề đối thoại sẽ không phù hợp với tính chất của hoạt động này.

Do không có văn bản hướng dẫn cụ thể về vấn đề đối thoại và ngay quy định trong các điều luật cũng không thống nhất nên việc vận dụng quy định của luật TTHC 2015 để tiến hành đối thoại trong quá trình giải quyết VAHC cũng rất khó khăn. Theo quy định tại điều 20 nêu trên thì có thể hiểu Tòa án có quyền tự lựa chọn cách thức phù hợp như ra thông báo hoặc trao đổi với các bên về việc đối thoại nhưng tại khoản 4 điều 38 luật TTHC 2015 cũng quy định về nhiệm vụ, quyền

hạn của Thẩm phán: "Tổ chức đối thoại giữa các đương sự khi có yêu cầu". Theo quy định này thì Thẩm phán chỉ có thể tổ chức đối thoại khi có yêu cầu của một hoặc các bên tham gia tố tụng, nếu họ không có yêu cầu về việc đối thoại thì Tòa án không tiến hành đối thoại hay vận dụng tinh thần của điều 20 luật TTHC 2015. Rõ ràng một quy định tiên bộ nhưng lại có nhiều ý kiến trái chiều, thực tế xét xử án hành chính cũng cho thấy sự lúng túng của Thẩm phán khi tổ chức đối thoại cho các bên.

Nguyên nhân của những hạn chế:

Việc trao cho Tòa án chức năng xét xử các VAHC tạo ra cơ chế riêng, độc lập, khách quan, công khai, dân chủ, công bằng hơn để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức trước khả năng bị xâm hại bởi QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Tuy nhiên hoạt động xét xử các VAHC của ngành TAND nói chung và TAND tỉnh Hải Dương nói riêng cũng gặp không ít khó khăn do nhiều nguyên nhân:

Thứ nhất, do quy định của pháp luật TTHC còn hạn chế, bất cập, tài phán hành chính nói chung và Luật TTHC nói riêng còn quá mới đối với Việt Nam. Mặc dù sự ra đời của Tòa hành chính đã có những đóng góp nhất định đối với hoạt động xét xử án hành chính nhưng qua sự ra đời của luật TTHC 2015 được đánh giá là có nhiều điểm tiến bộ, phù hợp với tình hình hiện tại góp phần không nhỏ nâng cao hiệu quả xét xử án hành chính. Tuy nhiên thực tế xét xử các VAHC tại tỉnh Hải Dương đã chứng minh quá trình áp dụng các quy định của pháp luật TTHC cũng gặp không ít khó khăn về thời hiệu khởi kiện, về xác định đối tượng khởi kiện, về thu thập chứng cứ để chứng minh, về đối thoại trong VAHC, về thi hành án hành chính..., cụ thể:

Việc quy định nhiều loại thời hiệu cho mỗi loại vụ việc là cần thiết nhưng người dân sẽ rất khó khăn khi phải nghiên cứu và nắm bắt được thời hiệu cụ thể cho mỗi loại việc, nhất là khi thời hiệu khởi kiện lại được hướng dẫn ở các văn bản khác nhau nhưng hiện tại vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể của TAND tối cao về việc xác định thời hiệu khởi kiện đối với trường hợp khiếu nại trước khi luật

TTHC có hiệu lực nhưng lại nhận kết quả giải quyết khiếu nại sau ngày 01/7/2012; do đó rất cần có lộ trình thực hiện việc áp dụng thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính cho phù hợp, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai. Quá trình giải quyết khiếu nại hành chính, cơ quan hành chính luôn ban hành rất nhiều loại văn bản khiến cho người dân và cả Tòa án rất lúng túng trong quá trình xác định chính xác đối tượng khởi kiện, tuy nhiên lại chưa có văn bản hướng dẫn việc xác định đối tượng khởi kiện là quyết định giải quyết khiếu nại trong trường hợp có nhiều văn bản giải quyết khiếu nại về cùng một vụ việc.

Chưa có hướng dẫn về việc nếu phát hiện có sai sót trong việc ghi tư cách đương sự sau khi xét xử án hành chính thì Tòa án cần làm thế nào, dẫn đến việc Tòa án không biết xử lý thế nào khi cấp trích lục bản án hoặc bản sao QĐHC cho cá nhân, tổ chức mà phát hiện bản án gốc hoặc quyết định gốc có nhầm lẫn về tư cách đương sự. Luật TTHC 2015 cũng chưa quy định về chế tài xử lý đối với trường hợp không cung cấp chứng cứ cho Tòa án dẫn đến việc thu thập chứng cứ trong VAHC luôn gặp khó khăn mà không có hướng giải quyết dẫn đến việc giải quyết các vụ án kéo dài, không đảm bảo kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện nếu thực sự bị xâm phạm từ QĐHC hoặc HVHC.

Một số vấn đề về thủ tục tố tụng như: Đối thoại trong VAHC chưa được quy định cụ thể và chưa phù hợp giữa điều 20 và khoản 4 điều 38 luật TTHC nên rất khó khăn cho các Thẩm phán trong quá trình thực hiện việc đối thoại trong VAHC. Do không có hướng dẫn cụ thể nên các Thẩm phán cũng không thống nhất về cách thức thực hiện việc đối thoại; về hình thức của biên bản đối thoại do không có mẫu chung nên mỗi Tòa án có cách ghi khác nhau, khi tổ chức đối thoại Thẩm phán cũng không phát huy được vai trò của mình do thiếu kinh nghiệm và chưa nhận thức đúng đắn về việc đối thoại. Về vấn đề thi hành án hành chính, do chưa có quy định về cơ quan quản lý thi hành án hành chính độc lập với cơ quan quản lý hành chính nhà nước nên vẫn có sự phụ thuộc lẫn nhau dẫn đến cơ quan quản lý về thi hành án chưa phát huy được vai trò, vị thế của mình. Tác giả nghĩ rằng đây không chỉ là khó khăn của ngành Tòa án tỉnh Hải Dương mà còn là khó khăn chung của

nhều Tòa án các địa phương khác. Vì vậy những vấn đề này rất cần được quan tâm và hoàn thiện trong quá trình xây dựng luật liên quan đến hoạt động xét xử án hành chính.

Thứ hai, tính độc lập của Tòa án đặc biệt trong hoạt động xét xử án hành chính, như đã phân tích ở trên, đặc trưng trong việc xét xử các VAHC là chủ thể bị khởi kiện hành chính luôn là chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Quan hệ quản lý hành chính nhà nước vốn là quan hệ không bình đẳng nên người dân đi kiện rất khó chứng minh được tính bất hợp pháp của QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước.

Người dân kiện hành chính thường đưa ra những yêu cầu về việc hủy bỏ toàn bộ hoặc một phần QĐHC của cơ quan quản lý nhà nước xâm phạm quyền lợi của mình, với khả năng nắm bắt pháp luật còn nhiều hạn chế nên người khởi kiện chỉ biết trông chờ vào cơ quan được nhà nước trao thẩm quyền là Tòa án. Quy định về tính độc lập của Thẩm phán là khi xét xử chỉ tuân theo pháp luật và không chịu bất cứ một áp lực nào, là một nguyên tắc cực kỳ quan trọng. Tuy nhiên khi xét xử VAHC, nguyên tắc này có được thực thi nghiêm túc hay không còn là cả một vấn đề đang bàn cãi chưa có hồi kết. Ở Việt Nam cho đến thời điểm hiện nay, hoạt động quản lý hành chính nhà nước, quản lý theo ngành và quản lý theo chức năng luôn được kết hợp chặt chẽ với quản lý theo địa phương trong đó Tòa án cũng là đối tượng chịu sự quản lý hành chính nhà nước và có sự phụ thuộc nhất định vào cơ quan nhà nước địa phương.

Thứ ba, quyền giải thích pháp luật của Tòa án chưa được quy định cụ thể trong hiến pháp. Tuy nhiên vẫn có nhiều văn bản luật chuyên ngành vẫn quy định về quyền giải thích pháp luật của Tòa án, đây là vấn đề bất cập chưa được giải quyết có hiệu quả. Thực tiễn xét xử các vụ án nói chung và xét xử án hành chính nói riêng, Tòa án vẫn giải thích pháp luật bằng nhiều cách thức khác nhau. Đối với TAND tối cao thì ban hành các nghị quyết hướng dẫn cụ thể về điều luật, về biểu mẫu để Tòa án các địa phương thống nhất cách thức thực hiện. Hàng năm TAND tối cao cũng tổ chức hội nghị tổng kết kinh nghiệm xét xử, từ

đó hướng dẫn các Tòa án địa phương những vấn đề cần thiết khi xét xử án hành chính; những VAHC bị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm thì được in thành sách để Tòa án các địa phương nghiên cứu rút kinh nghiệm khi xét xử những vụ việc tương tự. Mặc dù pháp luật Việt Nam không quy định về việc áp dụng án lệ nhưng trong thực tế xét xử, Tòa án các địa phương vẫn căn cứ vào những bản án của TAND tối cao có vụ việc tương tự để định hướng xét xử; nếu vụ việc nào tương tự mà Tòa án địa phương lại xét xử khác so với bản án của Tòa án cấp trên thì sẽ bị sửa hoặc hủy án. Đây là thực tế tồn tại trong ngành Tòa án cả nước nhưng cho đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể về quyền giải thích pháp luật của Tòa án, hơn nữa vấn đề án lệ cũng rất cần các nhà lập pháp Việt Nam nghiên cứu trong quá trình xây dựng luật.

Thứ tư là vấn đề nguồn nhân lực phục vụ hoạt động xét xử án hành chính, vấn đề nguồn nhân lực là khó khăn lớn của TAND tỉnh Hải Dương trong thời điểm hiện nay. Như đã nêu, Hải Dương là tỉnh có diện tích khá lớn so với các tỉnh, thành trong cả nước, dân số đông, địa bàn rộng, số lượng án hành chính tăng lên 9 lần từ năm 2010 đến năm 2013. Tòa hành chính thuộc TAND tỉnh Hải Dương chỉ có 01 Thẩm phán đồng thời là Chánh Tòa hành chính và 01 thư ký giúp việc, khi có số lượng án hành chính nhiều thì lãnh đạo cơ quan sẽ phân công cho Thẩm phán ở Tòa hình sự hoặc dân sự tham gia giải quyết, điều đó cũng gây khó khăn không ít cho các Thẩm phán khi họ không chuyên trách về việc xét xử án hành chính. Mặc dù chỉ có 01 Thẩm phán chuyên trách xét xử án hành chính nhưng hiện tại không có nguồn cán bộ để bổ sung cho Tòa hành chính do số lượng Thẩm phán toàn ngành Tòa án tỉnh Hải Dương còn ít, chưa có chính sách thu hút nhân tài cùng với áp lực trong nghề khiến sinh viên luật không tha thiết công tác trong ngành Tòa án; hơn nữa việc bổ nhiệm Thẩm phán là điều không dễ dàng, có bằng cử nhân luật là điều kiện bắt buộc, sau khi có thời gian làm thư ký Tòa án ít nhất 04 năm, cán bộ đó phải tham gia học nghiệp vụ xét xử tại học viện tư pháp 01 năm. Quy trình bổ nhiệm một Thẩm phán cũng rất nhiều thủ tục, từ việc bổ phiếu tín nhiệm, làm hồ sơ đến khi được bổ nhiệm là một

chặng đường dài và phải được sự đồng ý bằng văn bản của cấp ủy địa phương, nếu vì lý do nào đó, cấp ủy địa phương không đồng ý thì Tòa án cũng “đành” chờ đến khi họ đồng ý. Vấn đề thiếu Thẩm phán xét xử án hành chính là khó khăn chung của Tòa án các địa phương nhất là Tòa án các tỉnh miền núi có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn, tuy nhiên TAND tối cao vẫn chưa đưa ra được giải pháp tạo điều kiện cho Tòa án các địa phương trong vấn đề tạo tạo, bổ nhiệm Thẩm phán.

Ngoài ra phương tiện phục vụ hoạt động xét xử án hành chính: Công nghệ thông tin chưa được ứng dụng rộng rãi cũng là cản trở đối với việc công khai các bản án, quyết định của Tòa án, chưa tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận thông tin về vấn đề giải quyết VAHC; ảnh hưởng đến quá trình hội nhập và nâng cao hiệu quả xét xử án hành chính trong điều kiện kinh tế xã hội hiện nay.

Có thể nói pháp luật TTHC là một bộ phận của hệ thống pháp luật Việt Nam nên nó cũng mang những đặc điểm chung của pháp luật XHCN và những hạn chế bất cập của cả hệ thống pháp luật Việt Nam. Ngoài ra là một bộ phận riêng biệt trong hệ thống pháp luật Việt Nam, nên luật TTHC cũng có đặc trưng riêng, khác biệt so với các lĩnh vực pháp luật khác như: Luật tố tụng hình sự, dân sự, kinh tế, lao động. Nếu như trong hoạt động xét xử các loại án này, bị đơn có thể là cá nhân, tổ chức nhưng không liên quan đến công quyền, vị trí của họ luôn là "thế yếu" trước các cơ quan tiến hành tố tụng thì người bị kiện trong VAHC lại là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, được sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý người khởi kiện và cả cơ quan tiến hành tố tụng, họ là những người có trình độ chuyên môn, nắm vững pháp luật. Do đó hoạt động xét xử án hành chính cũng đòi hỏi Thẩm phán Tòa án phải không ngừng nỗ lực, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ hoàn thành tốt nhiệm vụ chuyên môn. Hoạt động xét xử của Tòa án cũng cần có những đảm bảo pháp lý quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả xét xử nói chung cũng như xét xử án hành chính nói riêng.

Tiểu kết chương

Tại chương 2 của luận văn, tác giả tập trung phân tích về thực trạng giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương.

Thứ nhất, tác giả đã phân tích về những đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của tỉnh Hải Dương nơi đứng chân của các Tòa án nhân dân cấp huyện của tỉnh Hải Dương. Hiện nay, trên địa bàn tỉnh Hải Dương có tổng cộng 12 đơn vị Tòa án cấp huyện. Các Tòa án nhân dân cấp huyện có thẩm quyền xét xử vụ án hành chính.

Thứ hai, tại chương 2, tác giả phân tích về các hoạt động giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Hải Dương trong 5 năm từ năm 2013 đến năm 2017. Kết quả này thể hiện đầy đủ qua các mặt công tác như: Kết quả thụ lý, kết quả chuẩn bị xét xử, kết quả xét xử sơ thẩm...

Thứ ba, chương 2 đã đưa ra dẫn chiếu các ví dụ về giải quyết vụ án hành chính trên địa bàn tỉnh Hải Dương, đây là những ví dụ điển hình của hoạt động giải quyết vụ án hành chính. Những ví dụ cho thấy còn nhiều hạn chế, bất cập đặt ra trong quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

3.1. Phương hướng nâng cao vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết các vụ án hành chính

Với yêu cầu nâng cao năng lực xét xử của Tòa án góp phần kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước, đảm bảo giải quyết hiệu quả các khiếu kiện hành chính phát sinh trong quản lý hành chính nhà nước, rất cần có những định hướng phù hợp với tinh thần cải cách tư pháp. Trong điều kiện hiện nay, bên cạnh yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế còn có những động lực về chính trị, kinh tế - xã hội thúc đẩy nhu cầu hoàn thiện và nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử hành chính ở nước ta. Hoạt động xét xử án hành chính nhằm đáp ứng mục tiêu của nhà nước pháp quyền Việt Nam đó là hướng tới là nhà nước được tổ chức, quản lý theo pháp luật và đề cao các giá trị nhân văn, tôn trọng và bảo đảm quyền của con người, quyền công dân. Căn cứ vào đặc trưng của hoạt động xét xử án hành chính cũng như khó khăn, tồn tại trong thực tế xét xử, có thể thấy nhiệm vụ cấp bách hàng đầu hiện nay là phải tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật, thực thi pháp luật nghiêm minh; đảm bảo cho Tòa án thật sự xét xử độc lập; giải quyết vấn đề nguồn lực con người phục vụ hoạt động xét xử. Do đó yêu cầu cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng và hoạt động của các cơ quan tư pháp trọng tâm là hoạt động xét xử của Tòa án là một trong những đòi hỏi cấp thiết hiện nay. Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 cũng đã xác định: Phân định rõ thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong hoạt động tố tụng tư pháp theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho điều tra viên, kiểm sát viên và Thẩm phán để họ chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình.

Chính vì vậy rất cần có những định hướng lớn phù hợp với hoạt động xét xử của ngành TAND nói chung và ngành Tòa án tỉnh Hải Dương nói riêng bởi hoạt động của ngành Tòa án luôn phải tuân theo định hướng chung về tổ chức hoạt động cũng như vai trò của cơ quan thực hiện quyền tư pháp đã được quy định trong hiến pháp 2013.

Một là đảm bảo tính độc lập của Tòa án trong hoạt động xét xử án hành chính:

Trọng tâm của cải cách tư pháp hiện nay là đảm bảo cho nguyên tắc Tòa án xét xử độc lập có hiệu lực trên thực tế, theo từ điển tiếng Việt: "Độc lập là đứng một mình, không dựa vào ai, không nhờ cậy ai, không bị ai kiểm chế" [33, tr316]. Mặc dù việc đảm bảo tính độc lập của Tòa án khi xét xử án hành chính còn nhiều nội dung phải hoàn thiện nhưng có thể khẳng định Đảng và nhà nước ta đã rất quan tâm tới vấn đề này, thể hiện ở việc tiếp tục ghi nhận tại điều 103 hiến pháp 2013: "Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào, việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm"; đây là một căn cứ pháp lý vô cùng quan trọng góp phần đảm bảo cho hoạt động xét xử nói chung và xét xử án hành chính nói riêng được nghiêm minh, đúng quy định của pháp luật, nghiêm cấm mọi sự can thiệp của cơ quan, tổ chức, cá nhân vào hoạt động xét xử của Tòa án. Có ý kiến cho rằng: Việc tòa án có vai trò độc lập với các ngành quyền lực còn lại là điều quan trọng nhất của một nhà nước dân chủ, nói cách khác, sự hiện diện của tư pháp độc lập được coi như là bằng chứng của một nền dân chủ. Ý nghĩa của nguyên tắc này nằm ở mục đích để cho Tòa án có khả năng phán xét công bằng mọi tranh chấp trong xã hội. Hiện nay, không ai có thể nghi ngờ về thực tế: Một nền dân chủ không thể có cơ sở tồn tại nếu hệ thống tư pháp đối xử không công bằng với các chủ thể trong xã hội; một quốc gia khó có thể ổn định và phát triển thịnh vượng nếu không có một hệ thống cơ quan tài phán độc lập với hai nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp. Do đó xây dựng cơ chế đảm bảo sự độc lập của Tòa án, độc lập của Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân là một trong những yếu tố quyết định

chất lượng xét xử. Nghị quyết số 49/NQ-TW của Bộ Chính trị ngày 24 tháng 05 năm 2005 đã thể hiện rõ tinh thần là hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, đảm bảo Tòa án xét xử độc lập, đúng pháp luật, kịp thời và nghiêm minh.

Hai là có lộ trình giải quyết vấn đề nguồn nhân lực và các yếu tố khác liên quan đến hoạt động xét xử án hành chính:

Đây là vấn đề rất quan trọng và cũng là khó khăn của Tòa án các địa phương, để hoạt động xét xử của Tòa án được độc lập thì một trong những yếu tố vô cùng quan trọng là cần phải đảm bảo sự độc lập thực sự cho Thẩm phán bởi lẽ Thẩm phán là người cầm cân nảy mực, là niềm tin của người dân về sự công bằng, là người đại diện cho nhà nước để đảm bảo công lý. Do đó cần có cơ chế đảm bảo cho Thẩm phán độc lập khi xét xử, để có sự công bằng, cần phải có các thể chế làm cho các Thẩm phán phải chịu trách nhiệm về hành động của mình. Sự độc lập của hệ thống tư pháp cần phải đi cùng với cơ chế trách nhiệm giải trình trong hệ thống tư pháp. Khi các Thẩm phán phải chịu trách nhiệm về những hành động của mình, thì hệ thống tư pháp trở nên có hiệu quả hơn và các Thẩm phán có thể giải quyết các vụ kiện một cách nhanh chóng và công bằng hơn. Chất lượng của hoạt động xét xử án hành chính một phần phụ thuộc vào chất lượng Thẩm phán vì vậy vấn đề con người là rất quan trọng và cần có giải pháp thực hiện hiệu quả để Thẩm phán phải thực sự là người có năng lực, có tinh thần trách nhiệm đảm bảo sự khách quan, công tâm khi xét xử án hành chính.

3.2. Giải pháp nâng cao vai trò của Tòa án nhân dân cấp huyện trong giải quyết các vụ án hành chính

3.2.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật

Quy định rõ ràng, hợp lý và tiếp tục mở rộng đối tượng xét xử VAHC, trên cơ sở những phân tích, nhận định ở các mục trên của luận văn, pháp luật TTHC hiện hành cần tiếp tục hoàn thiện về cả phương pháp, cách thức quy định và nội dung các quy định về đối tượng xét xử VAHC như sau:

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần quy định rõ ràng, minh bạch và cụ thể hơn về đối tượng khởi kiện quy định tại khoản 1;2;3;4;5;6 điều 3. Tuy các khái niệm này đã được quy định trong luật nhưng vẫn chưa rõ ràng, minh bạch, thực tế nhiều Tòa án địa phương vẫn có trường hợp áp dụng sai.

Pháp luật Việt Nam nên sử dụng phương pháp định tính để xác định rõ tính chất, đặc điểm của đối tượng khởi kiện thuộc thẩm quyền xét xử hành chính kết hợp với phương pháp loại trừ thay cho phương pháp liệt kê và loại trừ như hiện nay để đảm bảo sự thống nhất trong điều luật, thuận lợi trong việc nhận diện đối tượng khởi kiện và thụ lý vụ án của Tòa án. Cụ thể, cần xác định các tiêu chí, dấu hiệu đặc thù của QĐHC, HVHC có thể là đối tượng khởi kiện VAHC: (1) Tính quyền lực công (giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động hành pháp); (2) chứa đựng mệnh lệnh cá biệt; (3) sự tác động trực tiếp của QĐHC, HVHC đối với cá nhân, tổ chức cụ thể; (4) không thuộc phạm vi loại trừ. Với tinh thần đó, QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện không bị giới hạn bởi chủ thể là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

Mặt khác, chúng tôi cho rằng cần thống nhất thuật ngữ QĐHC tại luật ban hành QĐHC. Luật TTHC chỉ nên quy định QĐHC, HVHC bị kiện một cách minh bạch dễ hiểu để cá nhân, tổ chức có thể dễ dàng nhận diện và thực hiện thuận lợi quyền khởi kiện. Theo đó, khoản 1 và khoản 2 điều 3 luật TTHC năm 2015 nên gộp lại và định nghĩa như sau: QĐHC bị kiện là văn bản áp dụng pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Khoản 3 và khoản 4 điều 3 luật TTHC năm 2015 cũng nên gộp lại và định nghĩa như sau: HVHC bị kiện là xử sự được thể hiện bằng hành động hay không hành động của cán bộ, công chức, viên chức trong quản lý hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Thứ hai, điều 30 luật tổ tụng hành chính cần sửa đổi theo hướng phù hợp với điều 3 và thống nhất và hợp lý về phạm vi các QĐHC, HVHC là đối tượng xét xử VAHC và phạm vi các QĐHC, HVHC không thuộc thẩm quyền xét xử VAHC.

Điều 30 luật TTHC năm 2015 quy định về đối tượng xét xử VAHC theo hướng kết hợp phương pháp loại trừ và phương pháp liệt kê là chưa thực sự hợp lý, tạo ra sự mâu thuẫn giữa các điều khoản cũng như tăng tính phức tạp không cần thiết của điều luật như đã phân tích ở mục trên của luận văn, chưa bao hàm tất cả các QĐHC, HVHC theo đúng quy định của điều 3 nếu bị khởi kiện phải được Tòa án có thẩm quyền thụ lý giải quyết. Vì vậy, cần quy định thống nhất, cô đọng và dễ hiểu hơn điều luật này nhằm giúp cơ quan tổ tụng cũng như đương sự thuận lợi trong việc nhận diện QĐHC bị kiện. Theo đó, thay bằng việc quy định danh sách cử tri, danh sách trưng cầu dân ý bằng HVHC trong việc lập danh sách cử tri, danh sách trưng cầu dân ý là đối tượng khởi kiện và xét xử VAHC mà không hề làm thay đổi bản chất, nội dung của tranh chấp hành chính được giải quyết đồng thời đảm bảo thống nhất điều kiện về QĐHC (bởi các trường hợp trên không phải là QĐHC, không thống nhất quy định tại khoản 2 điều 3 luật TTHC về QĐHC bị kiện). Mặt khác cũng không nhất thiết phải phân biệt quyết định kỉ luật buộc thôi việc công chức với QĐHC vì công chức trong trường hợp này khởi kiện với tư cách cá nhân công dân chứ không phải là công chức trong hoạt động công vụ với nhà nước và đây cũng là một loại QĐHC cá biệt. Về quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh quy định tại khoản 2 điều 115 của luật TTHC năm 2015 và khoản 1 điều 115 của luật cạnh tranh năm 2004 là đối tượng khởi kiện VAHC, song điều 116 của luật cạnh tranh lại gián tiếp quy định quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh mới là đối tượng khởi kiện, do đó có thể quy định quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của thủ trưởng cơ quan quản lý cạnh tranh là đối tượng khởi kiện và xét xử VAHC, cũng không hề làm thay đổi bản chất của tranh chấp hành chính được giải quyết.

Thứ ba, luật TTHC nên mở rộng thẩm quyền trong việc quy định đối tượng xét xử VAHC phù hợp với tinh thần chỉ đạo của Đảng ghi nhận trong nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị: "Mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các khiếu kiện hành chính", cụ thể:

Pháp luật TTHC quy định thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính theo hướng không loại trừ tất cả các QĐHC nội bộ, đảm bảo vai trò của Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng thủ tục TTHC. Theo đó, quy định thẩm quyền xét xử VAHC đối với các QĐHC mang tính chất nội bộ về công tác nhân sự của cơ quan mà có tác động nghiêm trọng đến quyền và lợi ích của công chức như quyết định cho thôi việc công chức hoặc cho nghỉ hưu sớm, quyết định cách chức, quyết định điều động, biệt phái đối với công chức.v.v.. Bởi lẽ, đây cũng là những quyết định ảnh hưởng đến quyền có việc làm của công dân được quy định trong hiến pháp, mặt khác sẽ giúp kiểm soát công khai tình trạng tiêu cực trong tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức và chạy chức, chạy quyền trong xã hội. Bên cạnh đó, điểm b điều 30 nên sửa đổi quy định về quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tổ tụng theo luật TTHC năm 2015 là đối tượng khởi kiện nhằm đảm bảo nguyên tắc công bằng, quyền con người, quyền công dân, bởi như đã phân tích trên mọi quyết định xử lý vi phạm hành chính đều là đối tượng xét xử VAHC, thì không thể vì bất cứ lý do gì loại trừ quyền khởi kiện của công dân đối với các quyết định trên để bảo đảm quyền và lợi ích cho họ.

Hoàn thiện quy định pháp luật về phân định về thẩm quyền xét xử VAHC của Tòa án theo cấp lãnh thổ:

Một là, về việc phân định thẩm quyền xét xử VAHC quy định tại điều 31, 32 của luật TTHC cần điều chỉnh lại theo hướng đảm bảo phù hợp với khái niệm QĐHC, HVHC được giải thích tại điều 3; đảm bảo tất cả các QĐHC, HVHC theo đúng quy định của điều 3, nếu bị khởi kiện phải được Tòa án có thẩm quyền thụ lý giải quyết. Theo đó, điều 31 điều chỉnh về thẩm quyền xét xử của TAND huyện đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức theo hướng đưa quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức của Chủ tịch huyện lên thẩm quyền xét xử của TAND tỉnh để đảm bảo tính nhất quán trong việc quy định thẩm quyền xét xử của TAND huyện. Khoản 2 điều 32 bổ sung thêm QĐHC của tổ chức, khoản

3 điều 32 bổ sung thêm QĐHC của tổ chức, cá nhân được trao quyền quản lý hành chính nhà nước đảm bảo thống nhất với điều 3 luật TTHC đồng thời đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý cho việc thụ lý và xét xử các đối tượng xét xử của Tòa án cấp sơ thẩm.

Mặt khác, nên giữ quy định thẩm quyền xét xử của TAND huyện đối với các VAHC về QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện nhằm phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ cải cách tư pháp về việc mở rộng thẩm quyền xét xử cho TAND cấp huyện. Bên cạnh đó, thực hiện giải pháp bồi dưỡng, tập huấn nâng cao chuyên môn, nghiệp vụ, trách nhiệm, bản lĩnh của đội ngũ thẩm phán TAND cấp huyện đáp ứng yêu cầu trong việc giải quyết sơ thẩm các loại VAHC này.

Hai là, xây dựng nguyên tắc rõ ràng cho việc phân định thẩm quyền xét xử VAHC theo hướng: "TAND cấp huyện có thẩm quyền xét xử đối với những VAHC có người bị kiện là cơ quan, tổ chức cấp huyện trở xuống hoặc là người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức này. TAND cấp tỉnh có thẩm quyền xét xử đối với những VAHC không thuộc thẩm quyền xét xử của TAND cấp huyện. Những VAHC có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở địa phương hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nơi ban hành quyết định hay thực hiện HVHC. Những VAHC có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở trung ương hay ở nước ngoài hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nơi người khởi kiện là cá nhân cư trú, làm việc hoặc nơi người khởi kiện là cơ quan, tổ chức có trụ sở; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc Tòa án nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện; trường hợp nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện ở ngoài lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc TAND thành phố Hà Nội hoặc TAND thành phố Hồ Chí Minh". Những nguyên tắc này sẽ giúp cho việc phân định thẩm quyền xét xử rõ ràng, khắc phục hạn chế pháp luật hiện hành và phù hợp với quan điểm mở rộng thẩm quyền xét xử của TAND cấp

huyện, chuẩn bị điều kiện thành lập Tòa án khu vực ở cấp này theo nghị quyết 49/NQ-TW và kết luận 79/KL-TW.

Hoàn thiện quy định về quyền hạn của Hội đồng xét xử VAHC:

Quy định hợp lý quyền hạn của Hội đồng xét xử VAHC không chỉ là cơ sở để giải quyết nhanh chóng, dứt điểm VAHC ở cấp xét xử đầu tiên mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết VAHC ở các cấp xét xử tiếp theo. Do đó, hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền hạn của Hội đồng xét xử VAHC là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả giải quyết VAHC của Tòa án.

Thứ nhất, vận dụng hợp lý kinh nghiệm các nước, Việt Nam nên quy định rõ ràng, minh bạch quyền hạn cho Hội đồng xét xử đối với việc xem xét tính hợp pháp của các QĐHC quy phạm và văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến một vụ kiện hành chính cụ thể, được phát hiện trong quá trình giải quyết vụ việc. Ví dụ, khi có một QĐHC bị khiếu kiện thì Tòa án phải xem xét quyết định đó được ban hành trên cơ sở văn bản quy phạm pháp luật nào và có văn bản hành chính, HVHC nào liên quan. Nếu văn bản hành chính, HVHC có liên quan trái pháp luật thì Hội đồng xét xử tuyên hủy QĐHC cá biệt bị kiện, đồng thời ra phán quyết với văn bản hành chính, HVHC nêu trên, yêu cầu cơ quan đã ban hành các quyết định và hành vi đó hoặc cơ quan cấp trên sửa đổi hoặc bãi bỏ, hủy bỏ các văn bản này trong thời hạn cụ thể, chứ không quy định việc "tạm ngừng phiên tòa", "tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án" làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự. Những nội dung này cần phải được thể hiện rõ trong bản án hành chính và có tính bắt buộc phải thi hành. Các quy định này không chỉ bảo đảm việc giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật VAHC mà còn đề cao vai trò của Hội đồng xét xử trong TTHC và góp phần bảo vệ kịp thời, triệt để các quyền con người, quyền công dân, lợi ích trực tiếp của người khởi kiện VAHC.

Ngoài ra, để đảm bảo trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc phát hiện và ra phán quyết về tính hợp pháp của đối tượng gián tiếp này cần quy định cho đương sự đồng thời với việc khởi kiện, có quyền yêu cầu Tòa án xem xét về

tính hợp pháp của văn quy phạm pháp luật và văn bản hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện.

Thứ hai, quy định rõ ràng, hợp lý và cụ thể về nội dung các phán quyết của Tòa án thể hiện trong bản án, quyết định sơ thẩm về VAHC. Bản án sơ thẩm một mặt thể hiện rõ phán quyết Tòa án trong việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC quy định tại điều 193 luật TTHC năm 2015 và các vấn đề có liên quan đến vấn đề bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, chỉ rõ quyền và nghĩa vụ các bên tham gia quan hệ tố tụng. Mặt khác, thể hiện rõ phán quyết đối với văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến quá trình giải quyết VAHC có dấu hiệu trái pháp luật (nếu có); giải thích rõ về việc áp dụng pháp luật để giải quyết vụ án. Những quy định trên sẽ tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ đảm bảo việc thi hành các phán quyết của Hội đồng xét xử VAHC triệt để và hiệu quả, thuận lợi hơn.

Thứ ba, ban hành quy định khung thống nhất về các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC làm chuẩn mực về cơ sở pháp lý cho việc ra phán quyết của Hội đồng xét xử đồng thời giúp cho việc đánh giá và đưa ra cách xử lý phù hợp và thống nhất trên phạm vi cả nước và giữa các Tòa án với nhau. Hơn nữa, khi có quy định hoàn chỉnh về các căn cứ quy định về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC người khởi kiện cũng có thể dựa vào đó để làm cơ sở cho việc quyết định thực hiện việc khởi kiện và tranh tụng nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Luật ban hành QĐHC đang được xây dựng sẽ là một đạo luật phù hợp tạo cơ sở pháp lý thống nhất về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC.

Theo đó, việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC phải được tiến hành trên các phương diện: Tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC bị khởi kiện; tính hợp pháp về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC bị kiện; thời hiệu, thời hạn ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC; mối liên hệ giữa QĐHC, HVHC với quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những đương sự

khác; tính hợp pháp và có căn cứ của văn bản hành chính, HVHC có liên quan (nếu có).

Hoàn thiện các quy định pháp luật về thủ tục xét xử VAHC:

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản trong việc thực hiện thủ tục xét xử VAHC theo hướng cụ thể hóa các nguyên tắc và quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện các nguyên tắc của TTHC sơ thẩm.

Nguyên tắc cơ bản của TTHC nói chung và những nguyên tắc đặc thù của xét xử VAHC nói chung được coi là những tư tưởng chỉ đạo chi phối và đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện các hoạt động TTHC. Việc hoàn thiện quy định về các nguyên tắc trong thủ tục xét xử VAHC (như nguyên tắc bảo đảm sự tuân thủ pháp luật trong TTHC, nguyên tắc xét xử tập thể, xét xử kịp thời, công bằng, công khai; nguyên tắc tranh tụng, nguyên tắc Hội thẩm nhân dân tham gia xét xử VAHC; nguyên tắc Thẩm phán, Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nguyên tắc đối thoại trong TTHC...) có ý nghĩa quan trọng, trong đó tập trung chú trọng hai nguyên tắc đặc thù:

Một là, hoàn thiện quy định nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa xét xử VAHC theo hướng thực chất, dân chủ, công khai, hiệu quả. Nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp đến năm 2020 đã nêu rõ việc "đẩy mạnh tranh tụng tại Tòa án". Hiến pháp năm 2013 cũng đã quy định "nguyên tắc tranh tụng trong xét xử phải được đảm bảo". Đây được coi là nguyên tắc rất quan trọng mang tính đột phá trong tiến trình cải cách tư pháp. Do đó, để nguyên tắc này được thực hiện tốt, hiệu quả trong thủ tục tiến hành phiên tòa sơ thẩm VAHC, luật TTHC cần có những quy định rõ ràng tạo điều kiện để đương sự thực hiện quyền tranh tụng, như: Sử dụng thống nhất thuật ngữ tranh tụng trong xét xử VAHC; quy định chặt chẽ về quyền, nghĩa vụ của các bên trong tranh tụng.

Các bên đương sự phải được biết tất cả các yêu cầu, chứng cứ, căn cứ pháp lý và các lý lẽ, lập luận của đối phương cũng như có đủ thời gian để chuẩn bị các chứng cứ, căn cứ pháp lý, lý lẽ để phản bác lại yêu cầu, chứng cứ của đương sự phía bên kia và có biện pháp xử lý đối với những trường hợp trì hoãn,

trốn tránh việc cung cấp chứng cứ, chứng minh trong thời hạn cụ thể. Các bên đương sự phải được đảm bảo tham gia phiên toà để thực hiện quyền tranh tụng và nhận được sự hỗ trợ về mặt pháp lý từ luật sư và những người khác. Tại phiên toà tranh tụng, các bên đương sự phải là người giữ vai trò chủ động, tích cực đối với việc xác định sự thật khách quan của VAHC. Chủ tọa phiên toà điều khiển quá trình tranh tụng, bảo đảm quá trình tranh tụng diễn ra một cách rõ ràng, trung thực và được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật TTHC đồng thời bảo đảm sự bình đẳng của các chủ thể tranh tụng. Hội đồng xét xử phải căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên toà, kết quả tranh tụng tại phiên toà để phân tích, đánh giá, nhận định đầy đủ, khách quan về các tình tiết của vụ án, những căn cứ pháp luật để chấp nhận hoặc không chấp nhận yêu cầu, đề nghị của các bên đương sự. Bên cạnh đó, đảm bảo nguyên tắc: Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Việc bảo đảm tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong hoạt động xét xử có ý nghĩa quan trọng để quyền của con người được thực thi đúng pháp luật, tránh tình trạng Thẩm phán, Hội thẩm bị tác động của "các thế lực" làm sai lệch vụ án. Do vậy, pháp luật TTHC cần có quy định bảo đảm hơn nữa tính độc lập của Tòa án trong hoạt động xét xử về tổ chức mô hình xét xử và quy định nhiệm kì, quy chế riêng của đội ngũ tiến hành tố tụng. Ngoài ra, phải có biện pháp để ràng buộc trách nhiệm của Tòa án là phải xét xử các VAHC một cách khách quan và công bằng, quy định rõ những hành vi bị coi là vi phạm các nguyên tắc đảm bảo tính độc lập trong hoạt động xét xử VAHC và có chế tài cụ thể đối với các chủ thể vi phạm việc thực hiện các nguyên tắc này.

Thứ hai, pháp luật TTHC cần quy định minh bạch các điều kiện khởi kiện để cá nhân, tổ chức có thể thực hiện tốt và thuận lợi khi thực hiện quyền khởi kiện VAHC. Hiện nay quy định về điều kiện khởi kiện VAHC còn tản mạn, nằm rải rác ở nhiều điều khoản khác nhau. Các điều khoản này lại không thống nhất với nhau như phân tích ở mục trên của luận văn. Bởi vậy cần quy định thống nhất và đơn giản hóa, rõ ràng về điều kiện khởi kiện VAHC ở điều khoản cụ thể

trong luật TTHC để đại đa số người dân ở trình độ phổ thông đều có thể dễ dàng khởi kiện VAHC bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, cụ thể: Về chủ thể thực hiện việc khởi kiện sửa đổi khoản 8 điều 3 luật TTHC: Xác định người khởi kiện gồm hai nhóm chủ thể: cá nhân và tổ chức; xác định điều kiện là người khởi kiện: Cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện và họ định đoạt quyền khởi kiện trong thực tế (thực hiện việc khởi kiện); nguyên tắc xác định người khởi kiện: Có quyền khởi kiện (có quyền và lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp) bởi quyết định hành vi bị kiện và đã thực hiện việc khởi kiện trong thực tế. Nếu định nghĩa về người khởi kiện được thiết kế theo xu hướng trên thì định nghĩa về người khởi kiện mới có thể là cơ sở pháp lý để Thẩm phán xác định người khởi kiện trong VAHC. Về thời hiệu khởi kiện, xuất phát từ tính chất đặc thù của tranh chấp hành chính, từ mục đích cuối cùng của xét xử VAHC là hướng đến một nền hành chính có hiệu lực, hiệu quả, bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người dân thiết nghĩ nên nghiên cứu nâng thời hiệu được khởi kiện VAHC có thể lên 2 hoặc 3 năm; đồng thời, thời hạn này cần được xác định cụ thể, rõ ràng kể từ thời điểm "nhận được" hoặc "biết rõ" về QĐHC. Vì chỉ khi biết rõ về QĐHC người khởi kiện mới biết quyền và lợi ích của mình bị xâm hại tới đâu và có cơ sở để tìm, thu thập các minh chứng, tài liệu cần thiết nộp cho Tòa án cùng với đơn khởi kiện theo quy định tại khoản 2 điều 118. Do vậy, cũng cần quy định bổ sung việc yêu cầu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền hoặc chính người trực tiếp nhận và nắm giữ quyết định đó phải có trách nhiệm cho người khởi kiện (khi biết được QĐHC trái pháp luật có xâm hại tới quyền và lợi ích của họ) được sao chụp QĐHC và các tài liệu, chứng cứ có liên quan đến việc ban hành quyết định để họ thực hiện việc khởi kiện.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định về nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh trong TTHC theo hướng: Bổ sung quy định cụ thể về thời hạn mà người bị khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, tài liệu chứng minh trong TTHC. Theo quy định của luật TTHC thì các đương sự có thể bổ sung tài liệu, chứng cứ ở bất kỳ giai đoạn tố tụng nào và đều được Tòa án xem xét. Với quy định này, có

những trường hợp, đương sự không cung cấp tài liệu chứng cứ mà họ đã có ở giai đoạn sơ thẩm mà lại cung cấp cho Tòa án ở giai đoạn phúc thẩm và do có tài liệu, chứng cứ mới dẫn đến bản án, quyết định sơ thẩm bị hủy, bị sửa mà lẽ ra vấn đề Tòa án cấp phúc thẩm phát hiện có thể giải quyết ngay ở Tòa án cấp sơ thẩm. Bởi vậy, cũng cần có những quy định về nguyên tắc giao nộp và đánh giá chứng cứ; thời hạn giao nộp chứng cứ. Đồng thời, khoản 4 điều 83 luật TTHC năm 2015 phải được bổ sung theo hướng: "Khi đương sự giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì họ phải thực hiện ngay việc sao gửi tài liệu, chứng cứ đó cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác".

Thứ tư, hoàn thiện quy định về đối thoại trong thủ tục xét xử VAHC cụ thể: Quy định rõ cách thức, nội dung cuộc đối thoại, trách nhiệm phải có mặt của các đương sự khi tổ chức đối thoại, xử lý kết quả đối thoại và trách nhiệm, biện pháp bảo đảm cụ thể buộc các đương sự phải thực hiện các cam kết của mình để ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành đình chỉ việc giải quyết vụ án. Quy định trách nhiệm thực hiện của đương sự trong việc thực hiện kết quả đối thoại, tránh trường hợp Thẩm phán vẫn phải tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án mặc dù trước đó đã đối thoại thành như trường hợp quy định tại khoản 3 điều 140 khi người bị kiện không thực hiện cam kết của mình. Bởi đối thoại có ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình xét xử VAHC, qua việc Tòa án chủ trì tổ chức đối thoại, làm trung gian phân tích, phổ biến của quy định pháp luật liên quan đến VAHC, các bên đương sự hiểu biết, chia sẻ nhau nhiều hơn, những mâu thuẫn, xung đột lợi ích giữa người khởi kiện và người bị kiện cũng có thể giải quyết dứt điểm được và Tòa án đình chỉ giải quyết VAHC mà không phải ra phiên tòa xét xử, qua đó cũng tránh được những hậu quả tiếp theo như kháng cáo, hoặc khiếu kiện kéo dài gây bức xúc và ảnh hưởng đến trật tự, kỉ cương của nền hành chính. Thực tế cho thấy nhiều VAHC thông qua đối thoại đã giải quyết được xung đột, mâu thuẫn của các bên và Tòa án đã đình chỉ chấm dứt việc giải quyết vụ án. Thậm chí nếu không giải quyết dứt điểm vụ án, thì qua đối thoại, đặc biệt là thủ tục đối đáp trực tiếp cũng làm sáng tỏ rất nhiều vấn đề, tình

tiết làm cơ sở giải quyết vụ án mà rất khó có thể thu thập chứng cứ bằng con đường khác.

3.2.2. Về tổ chức, cán bộ

Đảm bảo nguồn lực cho hoạt động xét xử nói chung và xét xử án hành chính nói riêng là vấn đề rất quan trọng trong điều kiện hiện nay nhất là với Tòa án các tỉnh miền núi có điều kiện kinh tế, xã hội còn nhiều khó khăn. Tuy nhiên đến nay vẫn chưa có một giải pháp nào thiết thực, hiệu quả từ phía TAND tối cao cũng như các cơ quan chức năng về vấn đề này. Theo ý kiến tác giả, để đảm bảo xét xử án hành chính có hiệu quả thì vấn đề con người là điều kiện vô cùng quan trọng, TAND tối cao cần có lộ trình cụ thể đào tạo các Thẩm phán chuyên sâu về xét xử án hành chính; mở các lớp tập huấn về áp dụng các quy định của pháp luật TTHC 2015. Hàng năm phải có kế hoạch đào tạo Thẩm phán tại học viện tư pháp cho Tòa án các địa phương và chỉ tiêu để bổ nhiệm Thẩm phán đối với các đồng chí thư ký đã được đào tạo nghiệp vụ xét xử. Để có thể xét xử các VAHC cần rất nhiều yếu tố như: Thẩm phán cần được đào tạo chuyên sâu, cần thời gian công tác đủ để tích lũy kiến thức và kinh nghiệm cần thiết.... Hơn nữa do đặc thù của án hành chính là người bị kiện luôn là chủ thể quản lý hành chính nhà nước, họ là người có trình độ và có kiến thức chuyên môn sâu rộng nên một Thẩm phán có tuổi đời, tuổi nghề quá trẻ sẽ không đủ "bản lĩnh" và kinh nghiệm để điều khiển phiên tòa hành chính.

Ngoài yếu tố con người là quan trọng, một vấn đề khác cần có giải pháp thực hiện đó là hoạt động xét xử án hành chính còn lạc hậu, chủ yếu thực hiện bằng phương pháp thủ công nên hiệu quả công việc không cao, không khoa học. Hiện tại Tòa án các địa phương còn thiếu nhiều trang thiết bị hiện đại nên hoạt động xét xử chưa theo kịp tình hình phát triển chung của toàn xã hội nhất là trong thời đại công nghệ thông tin như hiện nay. Tòa án các địa phương vẫn thực hiện việc ghi chép và lưu trữ bản án theo phương pháp thủ công là viết vào sổ nên mất nhiều thời gian khi tìm kiếm, nếu việc lưu trữ không khoa học sẽ dẫn đến tình trạng thất lạc giấy tờ. Do đó TAND tối cao cần quan tâm, tạo các điều

kiện vật chất phục vụ công tác xét xử án hành chính. Trước hết là xây dựng phần mềm quản lý án hành chính trên máy tính để lưu trữ số liệu liên quan đến các vụ án. Việc ứng dụng công nghệ thông tin sẽ từng bước thực hiện công khai hoá bản án, quyết định của Tòa án. Mục đích của việc công bố phán quyết của Tòa án là nhằm làm cho công chúng thấy rõ quan điểm của Tòa án trong việc áp dụng pháp luật để xét xử và giám sát chất lượng của Thẩm phán khi tuyên bản án đó. Đây được coi là một trong những biện pháp hữu hiệu để xây dựng nền tư pháp dân chủ, công bằng, đáp ứng đòi hỏi của quá trình hội nhập quốc tế, trong đó người dân thực sự được làm chủ xã hội thông qua việc được biết, được kiểm tra việc thực thi pháp luật của cơ quan tư pháp - Tòa án. Bản thân các Thẩm phán cũng phải có ý thức nâng cao năng lực chuyên môn, có bản lĩnh nghề nghiệp để khi xét xử được độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Hoạt động xét xử và ra phán quyết về VAHC phải đảm bảo khách quan, chính xác, đúng đường lối chính sách, đúng pháp luật, được xã hội thừa nhận. Để thực hiện có hiệu quả vấn đề này cần có chính sách đãi ngộ xứng đáng thu hút sinh viên luật công tác trong ngành Tòa án nhất là đối với các tỉnh miền núi.

3.2.3. Về nhận thức xã hội

Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật nói chung, đặc biệt là pháp luật về xét xử hành chính và pháp luật về giải quyết khiếu nại tố cáo, bảo đảm cho mọi người dân hiểu đúng và đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình trong việc khiếu kiện và giải quyết khiếu nại hành chính.

Tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật là hoạt động mang tính chất toàn xã hội với phương châm không ai được coi như không biết pháp luật. Đa dạng hoá các hình thức tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật về xét xử VAHC như tổ chức các buổi nói chuyện chuyên đề về hoạt động xét xử hành chính. Coi trọng việc tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Thứ nhất, đối với người dân, cần phải có biện pháp đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật để nâng cao nhận thức và hiểu biết

của họ về xét xử VAHC giúp họ thực hiện tốt hơn quyền khởi kiện cũng như các quyền và lợi ích khác của người dân tại Tòa án trong TTHC mà trước hết là ở cấp sơ thẩm. Sở dĩ như vậy là vì để tăng cường hiệu quả xét xử VAHC thì việc quan trọng là phải làm cho những quy định đó đến gần hơn với người dân và giúp họ nắm vững quy định pháp luật. Một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế của hoạt động xét xử VAHC (số lượng VAHC được thụ lý quá ít so với số vụ khiếu nại hành chính được thụ lý hàng năm) là do người dân vẫn đang mơ hồ với công tác xét xử VAHC, nhận thức chưa rõ nên còn "e ngại", chưa tin tưởng vào hiệu quả mang lại từ sự lựa chọn cách thức giải quyết tranh chấp hành chính này. Người khởi kiện cũng lo ngại đến việc nếu việc khởi kiện của họ được Tòa án chấp nhận thì lại sợ thua người bị kiện gây khó khăn trong công việc và đời sống sau này. Đối với người khởi kiện, cần phổ biến rộng rãi không chỉ qua lý thuyết mà còn bằng thực tiễn xét xử để họ nhận thức rõ quyền lợi và trách nhiệm bản thân, tin tưởng cơ chế giải quyết tranh chấp bằng Tòa án. Để thực hiện tốt việc đó, cần khuyến khích việc tham dự phiên Tòa hành chính sơ thẩm của nhân dân địa phương nơi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị kiện.

Thứ hai, đối với người bị kiện, cần quán triệt rõ tư tưởng đối với người bị kiện, người đứng đầu cơ quan, tổ chức của nhà nước cần phải gương mẫu và thường xuyên chỉ đạo, quán triệt cho cán bộ, công chức thuộc quyền của mình có quan điểm đúng đắn trong phục vụ nhân dân, hết sức tránh tình trạng cửa quyền, "trả đũa" người dân đã khiếu kiện. Ngược lại, phải có thái độ cầu thị, hợp tác, sẵn sàng nhận trách nhiệm và đối thoại để tìm ra sự thật khách quan của vụ án; phối hợp chặt chẽ với người tiến hành tố tụng trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết sơ thẩm VAHC và phải tự nêu cao trách nhiệm thi hành phán quyết của Tòa án về VAHC.

Thứ ba, về nhận thức và văn hóa ứng xử của đội ngũ Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân. Văn hóa ứng xử được coi là những kỹ năng mềm cần có ở tất cả các Thẩm phán, đặc biệt là cần thiết ở các phiên tòa xét xử vụ án hành chính với tính chất ngày càng phức tạp. Để nâng cao văn hóa ứng xử của Thẩm phán cần

phải tạo điều kiện để Thẩm phán TAND các cấp học tập và rèn luyện các kỹ năng mềm, như: Kỹ năng giao tiếp, kỹ năng giải quyết vấn đề, kỹ năng tư duy tích cực và sáng tạo, kỹ năng thuyết trình, kỹ năng giải tỏa căng thẳng... Đây là những kỹ năng cơ bản không chỉ nhằm phát triển văn hóa ứng xử cho Thẩm phán trước tòa, mà còn phục vụ cho những cách thức ứng xử xã hội cho Thẩm phán. Các kỹ năng này còn là cơ sở nền tảng tạo nên đạo đức, nhân cách của con người. Bên cạnh đó, Thẩm phán cần nắm vững kiến thức và các kỹ năng về tâm lý học tư pháp là yếu tố quan trọng để ngăn ngừa hiện tượng đương sự gây rối, làm mất trật tự...tại phiên tòa. Theo đó, cần phải theo dõi, nắm vững diễn biến tâm lý của các đương sự để xử lý tình huống khéo léo, không để đương sự rơi vào trạng thái kích động. Nếu đương sự bị kích động hoặc có biểu hiện lạ thì cán bộ Tòa cần chủ động có giải pháp hợp lý làm giảm sự kích động đó. Trong trường hợp biết phiên xử nào đương sự có khả năng manh động thì chủ động yêu cầu lực lượng cảnh sát tư pháp hỗ trợ.

Tiểu kết chương

Tại chương 3 của luận văn tác giả phân tích về 2 nội dung gồm: Phương hướng nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện và các kiến nghị đề xuất nâng cao hiệu quả giải quyết.

Thứ nhất, phương hướng để nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp huyện gồm: Đảm bảo tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân cũng như đảm bảo về cơ sở vật chất và trang thiết bị.

Thứ hai, các giải pháp nâng cao hiệu quả mà luận văn đề xuất gồm: Giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật trong đó trọng tâm là hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính hoàn thiện các văn bản có liên quan cũng như các giải pháp về tổ chức và thực hiện.

KẾT LUẬN

Xét xử nói chung và xét xử án hành chính nói riêng luôn là vấn đề rất quan trọng đối với hoạt động của ngành Tòa án bởi bản án, quyết định của Tòa án sẽ là cơ sở đánh giá tính hiệu quả trong vai trò bảo vệ pháp chế XHCH, kiểm tra hành vi pháp lý của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước, cũng như đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người dân. Tòa án luôn có vai trò đặc biệt trong hệ thống các cơ quan nhà nước, Tòa án là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (khoản 1 điều 102 hiến pháp 2013). Tòa án được xác định là cơ quan có vị trí trung tâm trong việc tổ chức và thực hiện quyền tư pháp với chức năng tiến hành hoạt động xét xử, trong đó có xét xử án hành chính. Đây là một trong những quan điểm cơ bản định hướng hoạt động cải cách tư pháp đã được khẳng định trong nghị quyết số 49/NQ-TW, ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp nước ta đến năm 2020, đến nay vấn đề này đã được quy định trong hiến pháp 2013. Hoạt động xét xử của Tòa án luôn nhân danh nhà nước, bản án, quyết định của Tòa án thể hiện cụ thể những quy định của nhà nước đối với từng vụ việc. Do tính đặc thù về chủ thể đặc biệt (người bị kiện) trong VAHC luôn luôn là chủ thể quản lý hành chính nhà nước nên cần có những định hướng và giải pháp cụ thể nâng cao chất lượng xét xử; như vậy mới đảm bảo được quyền lợi cho người dân, đảm bảo các quyền tự do, dân chủ, lợi ích hợp pháp khi có hành vi xâm phạm từ phía cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Cần phải tăng cường đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng để Tòa án thực hiện có hiệu quả chức năng xét xử, tuy nhiên nếu sự can thiệp không đúng của chính quyền địa phương và tổ chức Đảng vào hoạt động xét xử các vụ án cụ thể, đặc biệt là đối với các VAHC sẽ khiến cho các bản án hay quyết định của Tòa án thiếu khách quan, thiếu chính xác. Hoạt động xét xử của Tòa án cần được xem xét trong điều kiện khu vực hoá và toàn cầu hoá kinh tế đang diễn ra mạnh mẽ như là một xu hướng khách quan của nền kinh tế thế giới. Cải cách tư pháp đã được đề cập trong các văn kiện và các nghị quyết của

Đảng mà trọng tâm là hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Tòa án, có như vậy mới tạo ra môi trường phát triển lành mạnh cho xã hội, bảo đảm sự bình đẳng giữa nhà nước và công dân, hướng đến mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trong thời gian tới, vai trò, vị trí của tài phán hành chính mà trung tâm là hoạt động xét xử án hành chính sẽ ngày càng được nâng cao, xét xử án hành chính sẽ góp phần to lớn giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, giữa công dân với cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước; bằng hoạt động xét xử về hành chính, Tòa án góp phần tăng cường củng cố pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước, đấu tranh chống tham nhũng trong các cơ quan công quyền làm cho bộ máy nhà nước ngày càng trong sạch, vững mạnh. Hiến pháp 2013 đã có nhiều quy định tạo ra vị thế mới, điều kiện mới cho sự phát triển của ngành TAND, hiến pháp 2013 khẳng định vị trí trung tâm của Tòa án trong hệ thống tư pháp, vị trí trọng tâm của hoạt động xét xử trong các hoạt động tư pháp, trong đó có hoạt động xét xử án hành chính đã góp phần quan trọng bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Tuy nhiên TAND các cấp cũng cần nâng cao trách nhiệm, khắc phục khó khăn, hạn chế, tích cực đổi mới về mọi mặt để đáp ứng tinh thần cải cách tư pháp là xây dựng một nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam XHCN; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử phải được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao trong một nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của TAND trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, Luận án tiến sỹ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2005), “*Nghị quyết về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*” (số: 49-NQ/TW), ngày 02/06/2005, Hà Nội.
3. Bộ Chính trị (2010), “*Kết luận về Đề án đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án, Viện Kiểm sát và cơ quan điều tra*”, (Số 79-KL/TW), ngày 28/07/2010, Hà Nội
4. Bộ Thương mại, *Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ*, (Tài liệu dịch tiếng Việt), Hà Nội
5. Bộ tư pháp-UNDP (2007), *Báo cáo khảo sát nhu cầu của TAND cấp huyện trên toàn quốc*, (Mã số TPK/K-07-19), Nxb Tư pháp, Hà Nội.
6. Đặng Xuân Đào, Lê Văn Minh (2005), “*Một số giải pháp nâng cao hiệu quả, chất lượng giải quyết khiếu kiện hành chính tại TAND theo tinh thần cải cách tư pháp*” Đề tài cấp bộ, TAND tối cao.
7. Nguyễn Minh Đoan (2003), “*Một số ý kiến về cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền*”, *Tạp chí Luật học*, (5), tr 15-19.
8. Franz Reimer (2011), “*Pháp điển hóa, kiểm soát, Châu Âu hóa: Hiện trạng của Luật Hành chính Đức*”, (Người dịch: TS Nguyễn Thị Ánh Vân), *Tạp chí Luật học*, (09- Đặc san tìm hiểu hệ thống pháp luật Cộng Hòa Liên bang Đức) tr.3-8.
9. Hoàng Ngọc Giao- (chủ biên), Viện nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại – Thực trạng và giải pháp*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
10. Nguyễn Ngọc Hoà – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học – Luật Hành chính, Luật TTHC, Luật Quốc tế*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

11. Vũ Thị Hoà (2004), *Giải quyết vụ án hành chính tại TAND – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
12. Học viện Chính trị Quốc Gia Hồ Chí Minh, (2004), *Giáo trình Logic học*, Nxb Chính Trị Quốc Gia, Hà nội.
13. Hội đồng thẩm phán TAND tối cao, “*Nghị quyết Hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC*”, (số: 02/2011/NQ-HĐTP), ngày 29/07/2011, Hà Nội
14. Hội đồng thẩm phán TAND tối cao, “*Án lệ số 10/2016/AL về QĐHC là đối tượng khởi kiện VAHC*”, TAND, Số 2/2017, tr. 46 - 48.
15. Trần Thị Hiền, (2015) “*Luật TTHC 2010 và thực tiễn giải quyết các VAHC*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội
16. Hoàng Quốc Hồng (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
17. Phạm Công Hùng (2011), “*Những thuận lợi và khó khăn trong áp dụng Luật TTHC*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 100 – 104.
18. Phạm Công Hùng (2012), “*Một số vấn đề về trình tự, thủ tục và kỹ năng xét xử VAHC tại phiên tòa sơ thẩm*” Tạp chí TAND, (2), tr. 9 - 17, 19
19. Nguyễn Mạnh Hùng (2002), *Thẩm quyền xét xử VAHC của Tòa án nhân dân*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
20. Nguyễn Mạnh Hùng (2014), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử VAHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
21. Nguyễn Mạnh Hùng (2011), “*Thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC theo Luật TTHC – Sự kế thừa, phát triển và những nội dung cần tiếp tục được hoàn thiện*”, *Tạp chí Luật học*, (9/2011), tr. 33 – 39.
22. Nguyễn Mạnh Hùng (2011), “*Phân cấp thẩm quyền xét xử sơ thẩm VAHC cần tiếp tục được hoàn thiện*”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (9/2011), tr. 29 – 33.

23. Nguyễn Mạnh Hùng (2013), “Hoàn thiện các quy định của pháp luật về trường hợp toà án trả lại đơn khởi kiện VAHC”, *Tạp chí Luật học*, Số 2 /2013, tr. 32 - 37
24. Thân Quốc Hùng (2016), “Nâng cao chất lượng xét xử các VAHC của TAND tỉnh”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, Số 7/2016, tr. 46 - 50
25. Trần Minh Hương (2007), “Bàn về một số vấn đề liên quan đến việc thành lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về khiếu nại và khiếu kiện hành chính), tr. 14 – 17, 32.
26. Trần Minh Hương – Chủ biên, Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
27. Nguyễn Thị Hương (2013), *Nâng cao hiệu quả xét xử VAHC - Nhìn từ góc độ bảo đảm tính độc lập của Tòa án*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
28. Phạm Hưng,(1997), “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành TAND”, *Tạp chí TAND*, (10)
29. Đào Thị Xuân Lan (2011), “Một số nội dung mới cơ bản của Luật TTHC năm 2010”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 3 – 16.
30. Nguyễn Sơn Lâm (2014), “Hoàn thiện quy định của Luật TTHC về việc giao nộp, thu thập chứng cứ trong VAHC”, *Tạp chí Kiểm sát* (13), tr. 47 – 51
31. Hoàng Thị Hoa Lê (2011), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xét xử sơ thẩm VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
32. Nguyễn Thắng Lợi (2011), “Bàn về một số đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề về Luật TTHC), tr. 105 - 114
33. Trần Kim Liễu (2011), *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

34. Đinh Văn Minh (2009), “Các hệ thống TTHC trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Hà Nội.
35. Cao Vũ Minh,(2017) “Tòa án với việc xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong VAHC”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 1, tr. 9 – 13
36. Đồng Thị Ninh,(2012), *Khởi kiện và thụ lý VAHC theo quy định của pháp Luật TTHC Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
37. Nguyễn Việt Nam,(2013), “*Tranh tụng trong TTHC ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn*”, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
38. Nguyễn Như Phát và Nguyễn Thị Việt Hương, (2010) “Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 3/2010, Hà Nội
39. Hoàng Phê - chủ biên, *Trung tâm từ điển học – Viện ngôn ngữ học (2002), Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.
40. Lương Hữu Phước (2006), *Hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng xét xử VAHC của Tòa án*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
41. Phạm Hồng Quang (2003), “Kinh nghiệm giải quyết tranh chấp hành chính ở Nhật Bản”, *Tạp chí Luật học*, (4), tr. 51 – 59
42. Phạm Hồng Quang (2010), “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử của TAND”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, 2010
43. Phạm Hồng Quang (2005), “Tài phán hành chính theo quan niệm của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Luật học*, (1), tr. 71 – 76.
44. Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiến tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách TTHC ở Nhật Bản hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (3), tr. 70 – 76.
45. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội
46. Quốc hội (2014), *Luật Tổ chức TAND*, Hà Nội
47. Quốc hội (2014), *Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân*, Hà Nội
48. Quốc hội (2015), *Luật Đất đai*, Hà Nội
49. Quốc hội (2010), *Luật TTHC*, Hà Nội

50. Quốc hội (2015), *Luật TTHC*, Hà Nội
51. Quốc hội (2012), *Luật Khiếu nại*, Hà Nội
52. Quốc hội (2012), *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội
53. Đào Trí Úc (1997), *Những vấn đề cấp bách của khoa học nhà nước và pháp luật*, NXB khoa học xã hội, Hà Nội