NÂNG CAO HIỆU QUẢ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

Nguyễn Thị Hà*
* ThS,NCS, Khoa Luật - Trường Đại học Vinh.

Thông tin bài viết:
Từ khóa: xét xử sơ thẩm, vụ án hành chính
Lịch sử bài viết:
Nhận bài: 22/05/2017
Biên tập: 12/08/2017
Duyệt bài: 21/08/2017

Tóm tắt:
Từ việc phân tích thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta, đặc biệt kể từ khi áp dụng Luật Tố tụng hành chính năm 2015, bài viết đánh giá hiệu quả cũng như những hạn chế, vướng mắc cần khắc phục, nhìn nhận nguyên nhân, từ đó đề ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hiện nay.

Article Infomation:
Keywords: instance trial, the administrative case
Article History:
Received: 22 May 2017
Edited: 12 Aug. 2017
Appproved: 21 Aug. 2017

Abstract:
This article focuses the analysis of the current developments of first instance trials of administrative cases in Vietnam, particularly since the Administrative Litigation Law of 2015 came into effectiveness. The article also provides assessments of its effeciency as well as limitations and obstacles to be overcome, gives out the causes and recommends the solutions to improve the effectiveness of the first instance trial of administrative cases.

Giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp là vấn đề đang được Đảng, Nhà nước và xã hội đặc biệt quan tâm, nhất là trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và dân chủ hoá mọi mặt đời sống xã hội hiện nay. Xét xử vụ án hành chính được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm chế độ xét xử sơ thẩm, phúc thẩm. Trong đó, xét xử sơ thẩm là cấp xét xử thứ nhất có ý nghĩa quan trọng, tạo cơ sở nền tảng cho toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính (TTHC). Luật TTHC năm 2015 được thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016 đã có nhiều điểm mới tiến bộ, tạo thuận lợi cho người dân, có tác động tích cực trong việc kiểm soát nền hành chính. Tuy vậy, qua một thời gian ngắn thực hiện Luật cũng đã phát sinh một số khó khăn, vướng mắc cần có sự điều chỉnh, hướng dẫn cần thiết, kịp thời nhằm

bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, hợp pháp và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

1. Thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hiện nay

Trong những năm qua, công tác xét xử vụ án hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng đã đạt những kết quả đáng ghi nhận thể hiện ở việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, đảm bảo dân chủ và công bằng xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập cả về số lượng và chất lượng, làm nảy sinh những tâm lý tiêu cực, giảm lòng tin của người dân cũng như cộng đồng doanh nghiệp đối với hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Một số biểu hiện cụ thể là:

Thứ nhất, trên thực tế, nhu cầu khởi kiện và số lượng vụ án hành chính giải quyết theo thủ tục TTHC so với nhu cầu khiếu nại và xét xử sơ thẩm các vụ án khác còn thấp. Từ năm 2011 đến 2016, cả nước thụ lý sơ thẩm 28.747 vụ án hành chính, chỉ bằng 10,8% số vụ khiếu nại hành chính đã được thụ lý (265.515 vụ)[1]. Tỷ lệ giải quyết các vụ án hành chính chưa đạt chỉ tiêu đề ra: như năm 2016, do việc chuyển giao giữa việc thi hành Luật TTHC năm 2010 và Luật TTHC năm 2015, Tòa án nhân dân (TAND) các cấp đã thụ lý 6.708 vụ nhưng chỉ giải quyết, xét xử được 5.358 vụ, đạt tỷ lệ 80%. Trong đó, giải quyết, xét xử theo thủ tục sơ thẩm 4.011/4.933 vụ; giảm 313 vụ so với năm 2015 (4.324 vụ)[2]. Có thể thấy, xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hiện nay vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong đợi, chưa đáp ứng được nhu cầu khiếu kiện hành chính của cá nhân, tổ chức trong xã hội.

Thứ hai, công tác thụ lý và chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án hành chính còn nhiều hạn chế cần khắc phục, còn có trường hợp xác định sai đối tượng, thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính; việc trả lại đơn khởi kiện trong một số trường hợp chưa chính xác. Hơn nữa, vụ án hành chính là loại án phức tạp, nên việc xác minh, thu thập tài liệu chứng cứ còn gặp khó khăn, không đầy đủ, nhất là trong những trường hợp liên quan đến các tranh chấp về đất đai.

Thứ ba, thực tiễn xác định thẩm quyền xét xử sơ thẩm theo quy định hiện nay còn gặp một số vướng mắc, bất cập. Quy định mới về phân cấp thẩm quyền theo Điều 31, 32 Luật TTHC năm 2015 về thẩm quyền xem xét các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) của Ủy ban nhân dân (UBND), Chủ tịch UBND cấp huyện được chuyển lên TAND cấp tỉnh dẫn đến một thực trạng là nhiều TAND huyện không thụ lý các QĐHC và HVHC đó, mà để chờ đến ngày 01/7/2016 chuyển lên cho TAND tỉnh. Do vậy, đến nay TAND cấp tỉnh đã, đang và sẽ phải ôm đồm quá

1 Báo cáo của TAND tối cao về tổng kết công tác các năm từ 2011 – 2016; Báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo các năm từ 2011 -2016.

2 TAND tối cao, "Báo cáo Tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017 của ngành TAND"

nhiều vụ án hành chính vừa gây quá tải cho cấp tỉnh, vừa không thể thực hiện được việc mở rộng thẩm quyền cho TAND cấp huyện theo đúng tinh thần cải cách tư pháp. Mặt khác, do đối tượng được Chủ tịch UBND ủy quyền tham gia tố tụng theo quy định Luật TTHC năm 2015 quy định hẹp hơn, chỉ có cấp phó (khoản 3 Điều 60), trong khi đó Chủ tịch và các Phó Chủ tịch thường bận rất nhiều công việc chuyên môn nên việc triệu tập những người này đến phiên tòa gặp nhiều khó khăn. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến số lượng vụ án hành chính bị hoãn, tạm đình chỉ chiếm tỷ lệ cao.

Việc áp dụng quy định quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm trên thực tế cũng có nhiều vướng mắc. Theo quy định tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC năm 2015, Hội đồng xét xử được xem xét tính hợp pháp của QĐHC và HVHC bị khởi kiện. Nhưng chưa có một văn bản pháp luật nào quy định cụ thể và thống nhất các tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp của một QĐHC hoặc HVHC khi xét xử. Điều này dẫn đến có tình trạng cùng một vụ việc, loại quyết định nhưng các cấp Tòa án lại có những quan điểm đánh giá khác nhau về tính hợp pháp của QĐHC và HVHC hay tuyên án vượt quá thẩm quyền, bỏ sót yêu cầu khởi kiện, đánh giá chứng cứ và áp dụng pháp luật không đúng dẫn đến đường lối giải quyết vụ án không chính xác. Do đó, tỷ lệ án sơ thẩm bị sửa, hủy, giao xét xử lại còn nhiều gây mất thời gian, tốn kém về vật chất và gây tâm lý không tốt cho đương sự. Theo thống kê của TAND tối cao năm 2015, tỷ lệ các bản án, quyết định sơ thẩm vụ án hành chính bị hủy là 4,2%, bị sửa là 5,1%; năm 2016: tỷ lệ các bản án, quyết định bị hủy là 3,75%; bị sửa là 3,92%; tỷ lệ các bản án, quyết định sơ thẩm có kháng cáo, kháng nghị phúc thẩm là 42,4%[3].

Bên cạnh đó, Điều 6 Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung thêm quyền hạn của Tòa án trong việc xem xét, xử lý VBQPPL, văn bản hành chính, HVHC trái pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính. Thế nhưng, theo các quy định tại khoản 4 Điều 193 và Điều 194 Luật TTHC năm 2015, việc trực tiếp xử lý văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) nêu trên không thuộc quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm và cũng không được thể hiện trong bản án hành chính sơ thẩm. Với những quy định này, khi phát hiện ra VBQPPL sai trái, Hội đồng xét xử chỉ có quyền "tạm ngừng phiên tòa", chuyển cho Chánh án Tòa án thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bãi bỏ. Do vậy, việc giải quyết vụ án hành chính sẽ bị gián đoạn, cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính phải tiếp tục phải chờ đợi việc xử lý VBQPPL, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự. Hơn nữa, Điều 6 Luật TTHC năm 2005 chỉ quy định việc xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, HVHC có liên quan là "quyền", do đó, Tòa án có thể xem xét hoặc không.

3 TAND tối cao, "Báo cáo Tổng kết công tác năm 2015 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2016 của ngành TAND", số: 03/BC-TA, ngày 29/01/2016; TAND tối cao,"Báo cáo Tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017 của ngành TAND".

Thứ tư, thực tiễn triển khai thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng còn những tồn tại, hạn chế nhất định ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự và hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, cụ thể: một số Tòa án địa phương vi phạm thời hạn tố tụng quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 107 Luật TTHC năm 2015 gây khó khăn cho người khởi kiện. Việc tổ chức phiên họp giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại cũng gặp nhiều vướng mắc, trở ngại vì trên thực tế, người bị kiện viện các lý do để vắng mặt và do đó đối thoại không thực hiện được, tạo tâm lý bất bình, bức xúc cho người khởi kiện. Trong quá trình xét xử, việc vận dụng quy định tại Khoản 1 Điều 158 để xin xử vắng mặt sẽ gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án. Bên cạnh đó, khi triển khai quy định Điều 175 Luật TTHC năm 2015 về phương thức tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính, Hội đồng xét xử còn lúng túng và chưa thể hiện rõ được trình tự tranh tụng, chưa bảo đảm được cho đương sự được trình bày, đối đáp, đưa ra quan điểm, lập luận của mình. Với những vụ án không có luật sư tham gia, trình tự này tiến hành rất hình thức và qua loa.

2. Một số nguyên nhân

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến hạn chế của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Dưới đây là một số nguyên nhân chính từ phương diện cơ sở pháp lý, năng lực, trình độ của người tiến hành tố tụng và ý thức, hiểu biết pháp luật của người tham gia tố tụng:

Thứ nhất, Luật TTHC năm 2015 vừa mới được ban hành và đi vào thực hiện kể từ ngày 01/7/2016. Do đó, hệ thống văn bản hướng dẫn đang dần được hoàn thiện, việc nhận thức để áp dụng các quy định pháp luật tố tụng và các văn bản có liên quan của thẩm phán, đặc biệt thẩm phán cấp huyện trong quá trình xét xử các vụ án hành chính còn chưa thống nhất, lúng túng và có nhiều cách hiểu, vận dụng khác nhau. Một số quy định về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Luật TTHC năm 2015 bộc lộ những hạn chế nhất định như quy định về đối tượng xét xử còn thiếu tính rõ ràng, minh bạch, quy định về thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm còn một số điểm chưa hợp lý, gây ra những khó khăn nhất định cho việc áp dụng như đã phân tích ở trên.

Thứ hai, bên cạnh nguyên nhân về các quy định pháp luật, thì hạn chế trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật cũng ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật TTHC nói chung và chế định xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng chưa thực sự được chú trọng, tiến hành đồng bộ, kịp thời. Do đó, nhận thức và sự hiểu biết của người dân về pháp luật TTHC và quyền khởi kiện vụ án hành chính còn hạn chế, đặc biệt ở những vùng sâu, vùng xa. "Qua phỏng vấn nhanh những học viên tham gia học luật thuộc nhiều loại hình đào tạo ở các tỉnh cho thấy, một bộ phận không nhỏ người dân không biết đến Tòa Hành chính (cơ chế xét xử hành chính) để

bảo vệ quyền và lợi ích của mình"[4], không những vậy, họ lại có tâm lý ngại va chạm và kiện tụng cơ quan công quyền "không thích và chưa có thói quen giải quyết các tranh chấp bằng con đường tòa án"[5]. Công dân vẫn muốn tìm một giải pháp "ôn hòa" hơn là khiếu kiện đến tòa án. Hơn nữa, việc khiếu nại theo con đường hành chính có phần đỡ tốn kém hơn so với theo đuổi việc khởi kiện ra tòa.

Thứ ba, năng lực, trình độ và trách nhiệm của chủ thể tiến hành tố tụng cũng có những hạn chế nhất định ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Đặc biệt, chủ thể thực hiện việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính chủ yếu là đội ngũ tiến hành tố tụng ở địa phương. Một bộ phận thẩm phán cấp huyện chủ yếu là thẩm phán kiêm nhiệm, kinh nghiệm xét xử và kiến thức quản lý hành chính chưa thực sự sâu, do đó gặp nhiều khó khăn trong việc giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính. Ngoài ra, họ còn bị áp lực bởi mối quan hệ với cá nhân, cơ quan có thẩm quyền bị kiện; còn có tâm lý "ngại xét xử án hành chính", "ngại va chạm" với chính quyền địa phương. Việc tham gia xét xử sơ thẩm của hội thẩm nhân dân mang nặng tính hình thức. Trình độ và kinh nghiệm của hội thẩm nhân dân ở nước ra còn hạn chế, chưa phát huy hết tinh thần trách nhiệm trong việc nghiên cứu hồ sơ và đưa ra quyết định trong giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính. Số lượng tranh chấp ngày càng tăng nhưng Tòa án vẫn chưa đảm bảo đủ về biên chế, đặc biệt là đội ngũ thẩm phán chuyên trách có đầy đủ các tiêu chuẩn về kỹ năng xét xử, trình độ chuyên môn sâu về quản lý hành chính nhà nước cũng như điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị, công nghệ thông tin nhằm phục vụ có hiệu quả công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Ngoài ra, mô hình tổ chức hệ thống xét xử hiện nay còn theo cấp hành chính cũng ảnh hưởng không nhỏ đến tính độc lập, khách quan trong việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, làm giảm hiệu quả công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

3. Kiến nghị giải pháp

3.1 Hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần quy định rõ ràng, hợp lý và tiếp tục mở rộng đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Luật TTHC cần sử dụng phương pháp định tính 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 các điều luật, tạo thuận lợi trong việc nhận diện đối tượng khởi kiện và thụ lý vụ án. Cụ thể, cần xác định các tiêu chí, dấu hiệu đặc thù của QĐHC, HVHC là đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Không nên tách

4 Trần Kim Liễu (2011), Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân, trang 136, 137, Luận án TS, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

5 TS. 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, tr.18.

ra quy định khoản 1, 2 Điều 3 về "Quyết định hành chính" và "Quyết định hành chính bị kiện", khoản 3, 4 Điều 3 về "hành vi hành chính" và "hành vi hành chính bị kiện". Luật TTHC năm 2015 chỉ nên tập trung quy định cụ thể, hợp lý về đối tượng của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là các QĐHC, HVHC bị kiện. Theo đó, có thể đưa ra định nghĩa: *QĐHC bị kiện* là phán quyết bằng văn bản do cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể và làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức đó. *HVHC bị kiện* là xử sự được thể hiện bằng hành động hay không hành động của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, Luật TTHC nên mở rộng thẩm quyền trong việc quy định đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bao gồm các QĐHC mang tính chất nội bộ của các cơ quan, tổ chức mà có tác động đến quyền và lợi ích của công chức như quyết định kỷ luật nói chung, quyết định về tuyển dụng công chức, quyết định cho thôi việc công chức hoặc cho nghỉ hưu sớm, một số quyết định khác liên quan đến công tác tổ chức nhân sự... 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. Ngoài ra, điểm b khoản 1 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 tố tụng là đối tượng khởi kiện nhằm đảm bảo nguyên tắc công bằng, quyền con người, quyền công dân.

Thứ hai, hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Trước hết, hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp thẩm quyền quy định tại Điều 31, 32. Theo đó, khoản 2 Điều 31 nên loại trừ quyết định kỷ luật công chức của Chủ tịch UBND cấp huyện để đảm bảo tính thống nhất khi đã chuyển thẩm quyền xem xét QĐHC, HVHC của UBND huyện lên TAND cấp tỉnh. 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 nhằm thống nhất với Điều 3 quy định về QĐHC, HVHC được khởi kiện. Đồng thời, điều chỉnh lại việc phân cấp thẩm quyền xét xử theo hướng giữ nguyên thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND huyện đối với các vụ án hành chính về QĐHC, HVHC của UBND và 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 đồng thời tạo thuận lợi trong việc đi lại, xác minh, điều tra làm rõ bản chất vụ án. Song song đó có 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 vụ án hành chính.

Không những vậy, Luật TTHC năm 2015 cần quy định hợp lý quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Trước hết, quy định rõ ràng, cụ thể, đầy đủ về nội dung các phán quyết của Tòa án thể hiện trong bản án, quyết định sơ thẩm vụ án hành chính theo 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 tổ chức, cá nhân. Ngoài ra, đối với thẩm quyền 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 sơ thẩm, cũng cần quy định cụ thể nếu VBQPPL, 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 VBQPPL, văn bản hành chính, HVHC nêu trên, yêu cầu cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm, văn bản hành chính đó hoặc cơ quan cấp trên sửa đổi hoặc bãi bỏ, hủy bỏ các văn bản này trong thời hạn cụ thể. Những nội dung này cần phải được thể hiện trong bản án hành chính và có tính bắt buộc phải thi hành. Đồng thời để đảm bảo trách nhiệm và cơ sở pháp lý đảm bảo trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc phát hiện và ra phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC có liên quan, cần quy định cho đương sự đồng thời với việc khởi kiện QĐHC, HVHC có quyền yêu cầu Tòa án xem xét về tính hợp pháp của VBQPPL và văn bản hành chính, HVHC có liên quan.

Ngoài ra, xuất phát từ tầm quan trọng và đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thì việc nghiên cứu, lựa chọn và công bố án lệ hành chính sơ thẩm là việc làm cần thiết để nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính hiện nay.

Thứ ba, hoàn thiện quy định về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Luật TTHC cần quy định thống nhất và đơn giản hóa về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính để đại đa số người dân ở mọi trình độ đều có thể dễ dàng thực hiện việc khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Theo đó, về chủ thể thực hiện việc khởi kiện, nên sửa đổi khoản 8 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 chỉ quy định quyền khởi kiện thuộc về cá nhân, tổ chức, không phải là cơ quan nhà nước, vì mục đích của xét xử hành chính là hướng đến bảo vệ quyền và lợi ích của đối tượng bị quản lý khi phát sinh tranh chấp hành chính. Về thời hiệu khởi kiện, xuất phát từ tính chất đặc thù của quan hệ pháp luật TTHC, mục đích cuối cùng là hướng đến một nền hành chính có hiệu lực, hiệu quả, phục vụ tốt nhất cho lợi ích của nhân dân, thiết nghĩ nên nghiên cứu nâng thời hiệu được khởi kiện vụ án hành chính có thể lên 2 hoặc 3 năm. Về đơn khởi kiện, nên bỏ quy định "Người khởi kiện cam đoan về việc không khiếu nại đến

người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại", vì thực tế nội dung này không cần thiết. Về việc ký đơn khởi kiện, luật nên quy định đơn khởi kiện có thể do người khởi kiện ký hoặc người đại diện hợp pháp ký (bao gồm đại diện theo pháp luật và đại diện theo ủy quyền).

Bên cạnh đó, cần cụ thể hóa các quy định pháp luật về trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể tham gia tố tụng nhằm đảm bảo sự công bằng thực sự giữa các bên đương sự trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Hơn nữa, để việc đối thoại trên thực tế đảm bảo hiệu quả, pháp luật cần bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm phải có mặt của người bị kiện trong phiên họp đối thoại, cũng như nâng cao trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong TTHC nói chung.

Ngoài ra, quy định tăng cường và đảm bảo nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo hướng thực chất, đảm bảo dân chủ, công khai, đúng quy định của pháp luật. Để việc tranh tụng có hiệu quả, cần phát huy vai trò của luật sư và trợ giúp viên pháp lý trong hoạt động tranh tụng. Tuy nhiên, trên thực tế không phải cá nhân, tổ chức nào cũng có đủ điều kiện, kinh phí trong việc thuê luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, cho nên, trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, Nhà nước cần hỗ trợ tiền thuê luật sư hoặc thực hiện việc mời luật sư cho cá nhân, tổ chức, đảm bảo sự có mặt của luật sư trong giai đoạn xét xử sơ thẩm nhằm nâng cao hiệu quả tranh tụng và bảo đảm tính bình đẳng giữa các bên đương sự.

3.2 Giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Thứ nhất, tăng cường công tác hướng dẫn áp dụng và thi hành pháp luật, bởi Luật TTHC năm 2015 vừa mới ban hành và có hiệu lực, do đó việc giải thích, hướng dẫn, giải đáp về nghiệp vụ xét xử và áp dụng luật cần thực hiện thống nhất, đồng bộ, đảm bảo việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đúng đắn, có hiệu quả trên phạm vi cả nước.

Thứ hai, đẩy mạnh việc tuyên truyền pháp luật một cách sâu rộng và đồng bộ nhằm nâng cao ý thức pháp luật của người dân về xét xử vụ án hành chính, 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. 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 vụ án hành chính và phải tự nêu cao trách nhiệm thi hành phán quyết của Tòa án.

Thứ ba, kiện toàn mô hình thiết chế thực hiện xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc

vào đơn vị hành chính nhằm đảm bảo tính độc lập, khách quan và hiệu quả trong xét xử. Cùng với đó là việc nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của các chủ thể tiến hành tố tụng trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, đặc biệt là cần xác lập chức danh thẩm phán hành chính và hội thẩm hành chính bảo đảm yêu cầu đặc thù của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng và xét xử vụ án hành chính nói chung.

Thứ tư, quy định rõ các cơ chế để đảm bảo thi hành các phán quyết của Tòa án. Bởi nếu bản án chỉ được tuyên mà không thi hành được thì quá trình xét xử sơ thẩm vụ án trở nên vô nghĩa và vai trò của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bị phủ nhận. Vì vậy pháp luật cần đưa ra cách thức, thời hạn và chế tài cụ thể đối với việc xử lý các hành vi vi phạm việc thi hành bản án, quyết định sơ thẩm vụ án hành chính. Ngoài ra, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý những vi phạm pháp luật trong quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Cuối cùng, để nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, bên cạnh những giải pháp nêu trên cũng cần chú trọng đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật nghiệp vụ phục vụ công tác xét xử sơ thẩm vụ án hành chính và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức bổ trợ tư pháp khác trong công tác giải quyết tranh chấp hành chính như vai trò của đội ngũ luật sư, trợ giúp viên pháp lý, thừa phát lại, công chứng... nhằm hỗ trợ cho các bên đương sự trong việc thu thập các chứng cứ, thông tin, tài liệu cần thiết cho việc tranh tụng và tham gia TTHC. Bên cạnh đó, phát huy vai trò kiểm soát ngoài của các tổ chức xã hội, truyền thông đại chúng, các cá nhân, tổ chức trong xã hội - đây là một kênh tác động tích cực và có ý nghĩa trong việc đảm bảo sự công bằng, khách quan, đúng đắn của quá trình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng cho cá nhân, tổ chức ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Quốc Hồng (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà Hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, Luận án TS, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
2. TS. 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.
3. Trần Kim Liễu (2011), *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án TS, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
4. TAND tối cao, *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2015 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2016 của ngành TAND*, (số: 03/BC-TA), ngày 29/01/2016.
5. TAND tối cao, *Dự thảo Báo cáo Tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017 của ngành TAND.*