

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

ĐẶNG THỊ TUYẾT

**GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH -  
QUA THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG**

*Chuyên ngành:* Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật  
*Mã số:* 60 38 01 01

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành  
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

***Cán bộ hướng dẫn khoa học: PGS. TS. NGUYỄN HOÀNG ANH***

***Phản biện 1: .....***

***Phản biện 2: .....***

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại  
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

*Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2014*

**Có thể tìm hiểu luận văn tại**

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội**

**Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

# MỤC LỤC

*Trang*

Trang phụ bì

Lời cam đoan

Mục lục

**MỞ ĐẦU**..... 1

**Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ  
KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU  
KIỆN HÀNH CHÍNH**..... 5

**1.1. Một số vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính và giải  
quyết khiếu kiện hành chính** ..... 5

1.1.1. Khái niệm khiếu kiện hành chính..... 5

1.1.2. Khái niệm giải quyết khiếu kiện hành chính..... 7

1.1.3. Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở một số nước trên  
thế giới..... 10

1.1.4. Giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam..... 18

**1.2. Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính**..... 24

1.2.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật về giải quyết khiếu  
kiện hành chính Việt Nam ..... 24

1.2.2. Luật tố tụng hành chính 2010 - những bước tiến trong giải  
quyết khiếu kiện hành chính ..... 38

**Chương 2: THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH  
CHÍNH HIỆN NAY QUA THỰC TIỄN THÀNH PHỐ  
HẢI PHÒNG** ..... 57

**2.1. Giới thiệu chung về mô hình tổ chức cơ quan giải quyết  
khiếu kiện hành chính tại thành phố Hải Phòng**..... 57

2.1.1. Về cơ cấu tổ chức..... 57

2.1.2.	Về thẩm quyền .....	57
<b>2.2.</b>	<b>Tình hình giải quyết khiếu kiện hành chính tại Hải Phòng .....</b>	<b>60</b>
<b>2.3.</b>	<b>Các vấn đề đặt ra khi áp dụng pháp luật tố tụng hành chính trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính ở thành phố Hải Phòng .....</b>	<b>63</b>
2.3.1.	Giai đoạn thụ lý đơn khởi kiện .....	64
2.3.2.	Giai đoạn chuẩn bị xét xử .....	78
2.3.3.	Giai đoạn xét xử .....	81
2.3.4.	Giai đoạn thi hành bản án, quyết định của Tòa án .....	88
2.3.5.	Một số hạn chế khác .....	89
<b>2.4.</b>	<b>Nguyên nhân của các bất cập trong áp dụng pháp luật tố tụng hành chính .....</b>	<b>89</b>
2.4.1.	Các nguyên nhân về pháp luật .....	90
2.4.2.	Các nguyên nhân về cơ chế thực hiện pháp luật .....	93
2.4.3.	Các nguyên nhân khác .....	95
<b>Chương 3: CÁC GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH.....</b>		
<b>3.1.</b>	<b>Các giải pháp về pháp luật.....</b>	<b>96</b>
<b>3.2.</b>	<b>Các giải pháp về cơ chế thực hiện pháp luật.....</b>	<b>101</b>
3.2.1.	Đổi mới mô hình tổ chức giải quyết khiếu kiện hành chính .....	101
3.2.2.	Nâng cao chất lượng đội ngũ thẩm phán xét xử án hành chính ...	104
3.2.3.	Tổ chức tuyên truyền pháp luật liên quan đến hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính .....	108
3.2.4.	Đẩy mạnh và tạo điều kiện cho sự phát triển của hoạt động cung cấp dịch vụ pháp lý.....	110
<b>KẾT LUẬN .....</b>		<b>113</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>		<b>115</b>

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Quyền ban hành các quyết định hành chính và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính là những đặc quyền của cơ quan Nhà nước (trong đó chủ yếu là cơ quan hành chính) và các cán bộ công chức trong cơ quan đó nhằm thực thi quyền lực nhà nước để quản lý xã hội. Thông qua việc ban hành các quyết định hành chính và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính, cơ quan có thẩm quyền thực hiện công vụ nhằm mục đích phục vụ nhân dân và quản lý, điều hành xã hội theo trật tự, kỷ cương của Nhà nước. Tuy nhiên, chính bởi đó là đặc quyền của cơ quan có thẩm quyền nên ranh giới giữa đúng thẩm quyền và sự lạm quyền, lẩn tránh trách nhiệm là rất mong manh và chỉ cách nhau trong gang tấc. Bởi vậy, việc cơ quan hành chính Nhà nước có thể đưa ra các quyết định hành chính, hoặc các nhà chức trách có các hành vi hành chính không phù hợp, trái với pháp luật gây thiệt hại tới quyền, lợi ích chính đáng của người dân là điều không thể tránh khỏi. Đồng thời, khi đó sẽ xuất hiện sự phản ứng đối với quyết định hành chính của cơ quan hành chính Nhà nước hoặc hành vi hành chính các nhà chức trách không phù hợp, trái với pháp luật từ phía người dân. Do vậy, cần phải có cơ chế để giải quyết vấn đề ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành vi công vụ không phù hợp, trái với pháp luật và sự phản ứng từ phía công dân đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính đó.

Ở nước ta hiện nay, có hai cơ chế để giải quyết vấn đề này, đó là cơ chế hành chính và cơ chế tư pháp. Khi công dân có sự phản ứng đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính không phù hợp, trái với pháp luật tới cơ quan hành chính thì cơ quan hành chính sẽ thực hiện giải quyết theo thủ tục giải quyết khiếu nại - Đây chính là cơ chế giải quyết khiếu nại tại các cơ quan hành chính hay còn gọi là cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính (cơ chế hành chính). Trong trường hợp công dân không lựa chọn cơ quan hành chính để giải quyết yêu cầu của mình mà lại lựa chọn Tòa án là cơ quan giải quyết, đây chính là cơ chế giải quyết thứ hai - cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính (cơ chế tư pháp). Tòa án sẽ thực hiện giải quyết theo thủ tục tố tụng được quy định tại Luật tố tụng hành chính, đây chính là thủ tục giải quyết khiếu kiện hành chính hay còn gọi là tài phán hành chính.

Sự thiết lập cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính và cơ chế giải

quyết khiếu kiện hành chính ở nước ta như hiện nay nhằm mục đích tạo điều kiện và bảo đảm để người dân thực hiện các quyền cơ bản của mình đã được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận. Mặt khác cơ chế đó cũng nhằm bảo đảm mối quan hệ giữa nhà nước và công dân được bình đẳng, Nhà nước phải phục vụ lợi ích của dân và bản thân Nhà nước phải đặt dưới khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, ý chí nguyện vọng của người dân; đồng thời tạo ra các thiết chế giám sát việc thực hiện quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước, giải quyết các tranh chấp nảy sinh trong hoạt động công quyền.

Tuy nhiên, nhìn lại hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và khiếu kiện hành chính trong giai đoạn hiện nay thì thấy rằng số lượng đơn khởi kiện hành chính được gửi đến Tòa án và được thụ lý giải quyết trên thực tế còn rất ít, trong khi đó số lượng đơn khiếu nại gửi tới các cơ quan hành chính rất nhiều. Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, hướng tới mục tiêu pháp luật là tối thượng và sự bình đẳng trong mối quan hệ giữa nhà nước và công dân thì việc bảo vệ công lý là vấn đề hết sức quan trọng và cần thiết. Bảo vệ công lý chính là mọi tranh chấp phát sinh trong xã hội bao gồm tranh chấp giữa cá nhân các công dân với nhau, tranh chấp cá nhân công dân với các tổ chức và đặc biệt là tranh chấp giữa công dân với cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan công quyền), về nguyên tắc, đều có thể được Tòa án xem xét và giải quyết theo quy định của pháp luật. Bởi vậy với thực trạng số lượng các vụ kiện hành chính chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với các khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước như hiện tại là một hạn chế rất lớn cần thiết phải được xem xét, tìm ra nguyên nhân và giải pháp thích hợp để kịp thời khắc phục và hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính cũng như nâng cao hiệu quả của việc giải quyết khiếu kiện hành chính.

Không nằm ngoài tình hình chung của cả nước trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính, Hải Phòng cũng là một trong những địa phương trong cả nước đang phải đối mặt với tình trạng quá tải trong việc giải quyết khiếu nại tại các cơ quan hành chính, trong khi đó số lượng đơn khởi kiện đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính gửi Tòa án lại quá ít ỏi. đâu là nguyên nhân của tình trạng này? và làm thế nào để khắc phục và nâng cao hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính cho Hải Phòng? đó là những câu hỏi cấp thiết đặt ra cả về mặt lý luận cũng như thực tiễn trong bối cảnh hiện tại.

Chính bởi vậy tôi lựa chọn đề tài “***Giải quyết khiếu kiện hành chính - qua thực tiễn thành phố Hải Phòng***”, với mong muốn góp phần vào các nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực, cũng như nâng cao hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính trên địa bàn.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

Trên cơ sở nghiên cứu một cách cụ thể, toàn diện về cơ sở lý luận của khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện hành chính, phân tích hệ thống pháp luật hiện hành và khảo sát tìm hiểu thực tế tại địa phương để từ đó tìm ra những nguyên nhân của các bất cập trong tình trạng giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay của địa phương.

Từ kết quả nghiên cứu trên, luận văn đưa ra một số giải pháp khắc phục và nâng cao hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính cho thành phố Hải Phòng nói riêng cũng như cả nước nói chung trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đề tài tập trung vào nghiên cứu các vấn đề sau:

- Một số vấn đề lý luận và pháp luật về khiếu kiện hành chính và giải quyết khiếu kiện hành chính; So sánh cơ chế tài phán hành chính ở Việt Nam với hệ thống tài phán, công lý hành chính của một số quốc gia trên thế giới; Quá trình hình thành cũng như một số nội dung cơ bản của pháp luật hiện hành về giải quyết khiếu kiện hành chính;

- Thực trạng giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay tại thành phố Hải Phòng từ năm 2010 đến nay; Các thành công cũng như các khó khăn, vướng mắc đang gặp phải trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính ở địa phương;

- Các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính cho thành phố Hải Phòng nói riêng cũng như cả nước nói chung trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

## **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu trên, luận văn vận dụng cơ sở lý luận của khoa học pháp lý nói chung và khoa học Luật hành chính Việt Nam nói riêng; sử dụng các phương pháp nghiên cứu phân tích, đánh giá, thu thập và xử lý các dữ liệu và thông tin, thống kê, tổng hợp, so sánh, tổng kết thực tiễn để lập luận, kiến giải các vấn đề đã đưa ra.

## **5. Tính mới và những đóng góp của đề tài**

Luận văn là công trình đầu tiên đi sâu nghiên cứu một cách khá toàn diện, đầy đủ và có hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính qua thực tiễn thành phố Hải Phòng.

## **6. Ý nghĩa của Luận văn**

Với những kết quả của Luận văn, hi vọng rằng Luận văn sẽ là tài liệu tham khảo phục vụ cho hoạt động thực tiễn giải quyết khiếu kiện hành chính tại Hải Phòng, đồng thời sẽ là tài liệu tham khảo phục vụ cho việc học tập, giảng dạy và nghiên cứu khoa học tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam trong về giải quyết khiếu kiện hành chính.

### *Chương 1*

## **MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH**

### **1.1. Một số vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính và giải quyết khiếu kiện hành chính**

#### *1.1.1. Khái niệm khiếu kiện hành chính*

##### *1.1.1.1. Khái niệm*

Khiếu kiện hành chính trước hết phải được hiểu đây là các khiếu kiện trong lĩnh vực hành chính. Khiếu kiện hành chính là sự biểu hiện của tranh chấp hành chính phát sinh trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước giữa một bên là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với một bên là cá nhân, cơ quan, tổ chức khi các chủ thể này tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính.

Xét về việc (dưới góc độ) sử dụng ngôn ngữ trong hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam thì ngôn từ “khiếu kiện” chỉ được đề cập trong các văn bản pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, Luật tố tụng hành chính, ...). Do vậy, khái niệm khiếu kiện hành chính hiện nay được hiểu một cách tương đối thống nhất đó là: **cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm.**

##### *1.1.1.2. Phân biệt khiếu nại hành chính và khiếu kiện hành chính*

*\* Sự giống nhau giữa khiếu nại hành chính và khiếu kiện hành chính*



Khiếu nại hành chính và khiếu kiện hành chính là sự biểu hiện của tranh chấp hành chính phát sinh trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước giữa một bên là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với một bên là cá nhân, cơ quan, tổ chức khi các chủ thể này tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính

*\* Sự khác nhau giữa khiếu nại hành chính và khiếu kiện hành chính*

- Nếu cá nhân, cơ quan, tổ chức lựa chọn cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính thì tranh chấp hành chính này sẽ được giải quyết theo thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo quy định của pháp luật khiếu nại, khi đó tranh chấp hành chính được gọi là khiếu nại hành chính. Việc giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan hành chính được gọi là cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính (cơ chế hành chính).

- Trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức lựa chọn Tòa án là cơ quan giải quyết tranh chấp hành chính thì tranh chấp hành chính này sẽ được giải quyết theo thủ tục giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính, khi đó tranh chấp hành chính được gọi là khiếu kiện hành chính. Việc giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án được gọi là cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính (cơ chế tư pháp).

### ***1.1.2. Khái niệm giải quyết khiếu kiện hành chính***

#### ***1.1.2.1. Khái niệm giải quyết khiếu kiện hành chính***

Từ khái niệm khiếu kiện hành chính như trên có thể đưa ra định nghĩa về giải quyết khiếu kiện hành chính đó chính là “**hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính (khiếu kiện hành chính) theo một trình tự tố tụng chặt chẽ được thực hiện bởi cơ quan tư pháp (các tòa án nhân dân)**”.

#### ***1.1.2.2 Tính chất của giải quyết khiếu kiện hành chính***

Giải quyết khiếu kiện hành chính có các tính chất như: Tính quyền lực nhà nước, tính nhân đạo, tính trọng tài, tính không vụ lợi và tính chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa.

### ***1.1.3 Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở một số nước trên thế giới***

Dựa vào đặc điểm, tính chất tương đồng về nguyên tắc tổ chức, thẩm quyền giải quyết, thủ tục tố tụng ... thì việc tổ chức và hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính ở các quốc gia trên thế giới có thể khái quát theo các mô hình sau:

### *1.1.3.1 Mô hình tổ chức giải quyết khiếu kiện hành chính chuyên trách*

Theo mô hình này, các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính được tổ chức thành hệ thống Tòa án hành chính chuyên trách độc lập hoàn toàn với tòa án tư pháp và trực thuộc Chính phủ. Phán quyết của Tòa án hành chính là cuối cùng, đương sự không có quyền khởi kiện ở bất kỳ ở một Tòa án nào khác.

Hiện tại, Pháp là quốc gia điển hình theo mô hình này (Do vậy, mô hình này còn có tên gọi là mô hình Pháp). Bên cạnh đó còn có một số quốc gia khác là: Italia, Thổ Nhĩ Kỳ, Hy Lạp, Bỉ, Ai Cập, Columbia ...

### *1.1.3.2. Mô hình tổ chức giải quyết khiếu kiện hành chính không chuyên trách*

Theo mô hình này, chức năng giải quyết khiếu kiện hành chính được giao cho tòa án tư pháp đảm nhận. Trong đó, có quốc gia tổ chức cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính thành một hệ thống thuộc bộ máy Tòa án tư pháp như Trung Quốc, có quốc gia giao việc giải quyết khiếu kiện hành chính cho chính Tòa án tư pháp đảm nhận như ở Anh Quốc, Hoa Kỳ, Ailen, Aixolen, Na Uy, Đan Mạch, Canada, Síp, Nigieria, Irắc, Ixraen, một số nước Đông Nam Á.

Ví dụ điển hình cho mô hình này là tổ chức xét xử hành chính của Hoa Kỳ

### *1.1.3.3. Mô hình hỗn hợp*

Theo mô hình này, các cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính được tổ chức thành một hệ thống độc lập, tồn tại song song, độc lập với các Tòa án tư pháp và độc lập với hệ thống hành chính nhà nước, nhưng vẫn thuộc về một đầu mối cuối cùng: tòa án tối cao. Điển hình cho mô hình này là Đức, Thụy Điển, Phần Lan, Áo

Mô hình của Đức:

Mô hình của Trung Quốc:

## ***1.1.4. Giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam***

### *1.1.4.1. Vai trò, ý nghĩa của giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam*

Thông qua hoạt động xét xử đối với các khiếu kiện hành chính, Tòa hành chính các cấp đã khẳng định được vị trí, vai trò của mình trong đời sống xã hội và là công cụ không thể thiếu được trong công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính đã góp phần thúc đẩy sự

phát triển lành mạnh của quyền lực, đem lại các hiệu quả ích lợi cho xã hội - đây chính là sự biểu hiện của tính dân chủ trong xã hội.

Thông qua hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính, Tòa án đã bảo vệ được quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức tránh khỏi sự xâm phạm của cơ quan công quyền.

Thông qua hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính, Tòa án đã kiểm soát được hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan hành chính, từ đó làm lành mạnh hóa nền hành chính quốc gia và thúc đẩy công cuộc cải cách nền hành chính nước nhà.

Khiếu kiện hành chính và hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính chính là kênh thông tin giúp Nhà nước chúng ta có những chấn chỉnh kịp thời để phù hợp với tình hình thực tế.

#### *1.1.4.2. Các đặc thù của giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam*

*\* Cơ quan được giao chức năng nhiệm vụ giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam là Tòa án*

Mô hình tổ chức cơ quan trực tiếp giải quyết khiếu kiện hành chính là Tòa hành chính, một phân tòa độc lập như các Tòa hình sự, dân sự, lao động, kinh tế..., tại Tòa án nhân tối cao và các Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố Trung ương (Tòa án cấp tỉnh) và ở các Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (Tòa án cấp huyện) là các Thẩm phán xét xử vụ án hành chính.

#### *\* Đối tượng giải quyết khiếu kiện hành chính*

Đối tượng giải quyết khiếu kiện hành chính các quyết định hành chính, hành vi hành chính do cơ quan hành chính ban hành. Đây là các quyết định pháp luật cá biệt, hành vi mang tính mệnh lệnh nhà nước có tính bắt buộc thực hiện đối với chủ thể bị quản lý trong quan hệ pháp luật liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính đó

#### *\* Đương sự trong hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính*

Đương sự trong hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính là người khởi kiện, người bị kiện và người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan, trong đó người bị kiện luôn là cơ quan công quyền hoặc người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước - là chủ thể đặc biệt. Bởi vậy giữa người khởi kiện và người bị kiện luôn tồn tại một mối quan hệ bất bình đẳng và thế yếu luôn thuộc về phía bên người khởi kiện.

*\* Về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện hành chính được thực hiện theo trình tự thủ tục tố tụng hành chính*

Qua quy định của luật thực định cũng như từ thực tiễn, có thể thấy rằng mặc dù trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện hành chính được thực hiện theo quy định của Luật tố tụng hành chính nhưng có khá nhiều nét tương đồng với tố tụng dân sự.

## **1.2. Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính**

### ***1.2.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính Việt Nam***

Nhìn lại chặng đường phát triển của hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam có thể chia ra 2 giai đoạn, đó là: Giai đoạn trước ngày 01 tháng 07 năm 1996 (Giai đoạn trước khi ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính) và Giai đoạn từ 01 tháng 07 năm 1996 cho đến nay.

*1.2.1.1. Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam giai đoạn trước ngày 01 tháng 07 năm 1996 (Giai đoạn trước khi ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính)*

*\* Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam thời kỳ từ khi thành lập nước (ngày 02 tháng 09 năm 1945) cho đến ngày toàn vẹn lãnh thổ, thống nhất đất nước (ngày 30 tháng 04 năm 1975)*

+ Hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính của chính quyền Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ở Miền Bắc (Chính quyền Miền Bắc Việt Nam)

+ Hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính của chính quyền Nhà nước Quốc gia Việt Nam ở Miền Nam (Chính quyền Miền Nam Việt Nam)

*\* Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam thời kỳ từ khi toàn vẹn lãnh thổ, thống nhất đất nước (ngày 30 tháng 04 năm 1975) cho đến trước ngày 01 tháng 07 năm 1996*

Nhìn vào các quy định tại các văn bản pháp luật mới được ban hành trong thời kỳ này đã thể hiện rất rõ xu hướng giao cho Tòa án giải quyết các khiếu kiện hành chính. Tuy nhiên, việc giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án mới chỉ được xem như là một vấn đề kèm theo trong việc giải quyết các vụ việc dân sự chứ chưa có nguyên tắc thống nhất tổng quát thừa nhận hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính với tư cách là một lĩnh vực độc lập và hoạt động này vẫn nằm trong khuôn khổ và áp dụng trình tự, thủ tục dân sự mà thôi.

### *1.2.1.2 Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam giai đoạn từ 01 tháng 07 năm 1996 cho đến nay*

Ngày 21 tháng 05 năm 1995, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và chính thức có hiệu lực từ 01 tháng 7 năm 1996.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã hai lần thông qua Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính vào các năm 1998 và 2006, cụ thể đó là:

- Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính số 10/1998/PL-UBTVQH10 ngày 25 tháng 12 năm 1998 có hiệu lực ngày 08 tháng 01 năm 1999 (Sau đây gọi tắt là “Pháp lệnh năm 1998”);

- Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính số 29/2006/PL-UBTVQH11 ngày 05 tháng 4 năm 2006 có hiệu lực ngày 01 tháng 6 năm 2006 (Sau đây gọi tắt là “Pháp lệnh năm 2006”).

### ***1.2.2. Luật tố tụng hành chính 2010 - những bước tiến trong giải quyết khiếu kiện hành chính***

Luật tố tụng hành chính là văn bản pháp luật có hiệu lực và tính pháp lý cao quy định về trình tự, thủ tục và quy trình giải quyết khiếu kiện hành chính.

Luật tố tụng hành chính có những điểm mới như sau:

#### ***1.2.2.1. Về thẩm quyền của cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính***

Cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính được xác định là Tòa án. Tuy nhiên, để xác định Tòa án nào là cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính phải dựa trên cơ sở loại khiếu kiện hành chính (đối tượng của xét xử hành chính) và thẩm quyền về địa hạt hành chính của Tòa án.

Điều 28 Luật tố tụng hành chính quy định những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án (gồm có bốn loại khiếu kiện hành chính, đó là: Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính; Khiếu kiện về danh sách cử tri; Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức và Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh.

Việc giải quyết bốn loại khiếu kiện hành chính trên đây lại được phân định cho Tòa án các cấp theo phạm vi địa hạt hành chính. Luật tố

tụng hành chính phân định khá rõ ràng thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính sơ thẩm của Tòa án nhân dân cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (Gọi tắt là Tòa án nhân dân cấp huyện) và Tòa án nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Gọi tắt là Tòa án nhân dân cấp tỉnh) tại các Điều 29 và điều 30.

Hơn nữa, trên thực tế trong quá trình giải quyết các vụ việc dân sự của Tòa án thấy rằng có những quyết định hành chính của cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền của những cơ quan, tổ chức này xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong vụ việc mà Tòa án đang giải quyết. Do vậy, để tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình giải quyết vụ án dân sự, ngày 29 tháng 3 năm 2011 Quốc hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng dân sự số 65/2011/QH12 trong đó quy định về thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét quyết định hành chính ngay trong cùng vụ án dân sự mà không cần phải tách việc xem xét quyết định hành chính thành một vụ án hành chính khác và đợi kết quả của việc xem xét này để ra phán quyết, quyết định đối với vụ việc dân sự mà Tòa án đang giải quyết.

#### *1.2.2.2. Về thủ tục thực hiện giải quyết khiếu kiện hành chính*

##### *\* Quyền khởi kiện vụ án hành chính*

Việc khởi kiện vụ án hành chính hay còn gọi là việc yêu cầu Tòa án giải quyết khiếu kiện hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức được quy định tại Điều 103 và Điều 104 của Luật tố tụng hành chính. Việc yêu cầu Tòa án giải quyết khiếu kiện hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức phải đảm bảo các điều kiện và trong thời hạn nhất định (hay còn gọi là thời hiệu khởi kiện) theo quy định của Luật.

+ Điều kiện khởi kiện vụ án hành chính:

Điều 103 Luật Tố tụng hành chính quy định về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính.

Theo quy định này thì thủ tục **tiền tố tụng** đã không còn là yếu tố bắt buộc đối với hầu hết các khiếu kiện hành chính và với quy định này, cá nhân, cơ quan, tổ chức hoàn toàn có quyền lựa chọn giải pháp hành chính (khiếu nại theo thủ tục hành chính) hay khởi kiện ra Tòa án khi có tranh chấp hành chính.

+ Thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính

Điều 104 Luật Tố tụng hành chính quy định về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính. Theo quy định này thì thời hiệu khởi kiện vụ án hành

chính đã hợp lý hơn, đảm bảo cho đương sự thực hiện tốt hơn quyền khởi kiện vụ án hành chính.

*\* Về thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm*

Giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm bắt đầu từ khi Tòa án có quyết định thụ lý vụ án hành chính cho đến khi Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ra một trong các quyết định tố tụng quy định tại khoản 2 Điều 117 Luật tố tụng hành chính (Quyết định đưa vụ án ra xét xử; Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án; Quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án).

Khoản 1 Điều 117 Luật tố tụng hành chính quy định thời hạn chuẩn bị xét xử. Theo quy định này thì thời hạn chuẩn bị xét xử của Tòa án đã được mở rộng về thời gian nhưng lại chặt chẽ hơn đối với vụ án phức tạp hoặc có trở ngại khách quan.

*\* Về thủ tục đối thoại trong quá trình chuẩn bị xét xử*

Luật tố tụng hành chính quy định về thủ tục đối thoại tại các Điều 12, Khoản 11 Điều 49) và Khoản 4 Điều 36.

Có thể nói thủ tục đối thoại trong Luật tố tụng hành chính là điểm mới, khác biệt so quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính trước đây.

*\* Thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm*

Điều 211 Luật tố tụng hành chính đã quy định thời hạn đề nghị người có thẩm quyền thực hiện kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm của đương sự và điều 215 Luật tố tụng hành chính đã quy định về thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm:

Theo quy định này Luật tố tụng hành chính không chỉ quy định rõ đương sự có quyền đề nghị bằng văn bản với những người có thẩm quyền kháng nghị khi phát hiện bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật bị vi phạm mà còn quy định cả Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan, tổ chức khác cũng có quyền này. Luật tố tụng hành chính không chỉ kéo dài thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm của người có quyền kháng nghị đến 02 năm kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật mà trong trường hợp, trong thời hạn 01 năm đương sự đã có đơn đề nghị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm mà hết thời hạn kháng nghị, người có thẩm quyền kháng nghị mới phát hiện vi phạm thì thời hạn kháng nghị là không bị giới hạn

*\* Thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*

Ngoài thủ tục giám đốc thẩm Luật tố tụng hành chính quy định thêm Thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao tại điều 239. Đây cũng là thủ tục hoàn toàn mới.

#### *1.2.2.3. Về thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm*

Điều 163 Luật tố tụng hành chính thẩm quyền của Hội đồng xét xử.

Theo quy định này, quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm đã được quy định cụ thể, điều này giúp cho Hội đồng xét xử sơ thẩm dễ dàng thực hiện.

#### *1.2.2.4. Về việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án*

Khắc phục hạn chế của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, Luật Tố tụng hành chính đã quy định rất cụ thể về những bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính được thi hành, Cơ quan thi hành án và cơ chế yêu cầu thi hành án, Trách nhiệm thực hiện yêu cầu thi hành án, vấn đề giải thích bản án, quyết định của Tòa án, kiểm sát việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án và xử lý vi phạm trong thi hành án hành chính tại điều 244, 246.

## ***Chương 2***

### **THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH HIỆN NAY QUA THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG**

#### **2.1. Giới thiệu chung về mô hình tổ chức cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính tại thành phố Hải Phòng**

##### ***2.1.1. Về cơ cấu tổ chức***

Về cơ cấu tổ chức của thiết chế xét xử khiếu kiện hành chính của hệ thống Tòa án tại thành phố Hải Phòng được thực hiện đúng như quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 28 tháng 10 năm 1995, có nghĩa là tại Tòa án nhân dân thành phố Hải Phòng có Tòa hành chính - là một phân tòa thuộc Tòa án nhân dân cấp tỉnh chuyên trách xét xử khiếu kiện hành chính (Sau đây gọi tắt là “Tòa hành chính Tòa án nhân dân thành phố Hải Phòng”) và tại Tòa án nhân dân cấp huyện chỉ có các thẩm phán xét xử hành chính.

##### ***2.1.2. Về thẩm quyền***

***2.1.2.1. Thẩm quyền của Tòa hành chính Tòa án nhân dân thành phố Hải Phòng***



Tòa hành chính Tòa án nhân dân thành phố Hải Phòng có thẩm quyền của tòa án cấp tỉnh theo quy định của luật tổ tụng hành chính.

### *2.1.2.2. Thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp huyện của thành phố Hải Phòng*

Tòa án nhân dân cấp huyện của thành phố Hải Phòng có thẩm quyền của tòa án cấp huyện theo quy định của luật tổ tụng hành chính.

## **2.2. Tình hình giải quyết khiếu kiện hành chính tại Hải Phòng**

Cùng với cả nước, Hải Phòng cũng đã thiết lập hệ thống cơ quan xét xử án hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân các cấp của mình ngay sau khi Luật tổ chức Tòa án nhân dân sửa đổi bổ sung năm 1995 có hiệu lực. Kể từ khi được thành lập đến nay, Tòa án nhân dân các cấp tại thành phố Hải Phòng đã thụ lý và giải quyết được một số vụ việc, góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; Tòa án đã tạo điều kiện để cơ quan hành chính tự kiểm tra, thu hồi, hoặc sửa đổi quyết định hành chính của mình cho phù hợp và chấm dứt khiếu kiện trước khi tòa án mở phiên tòa xét xử.

Nhìn vào các con số thống kê số lượng các vụ án hành chính mà các Tòa án trong phạm vi thành phố Hải Phòng thụ lý và giải quyết trong thời gian qua thấy rằng còn rất khiêm tốn, và đặc biệt nếu tính từ thời điểm Luật tổ tụng hành chính có hiệu lực cho tới nay thì số lượng vụ án hành chính được thụ lý và giải quyết cũng không nhiều.

Vậy thì đâu là nguyên nhân dẫn đến số lượng vụ án hành chính được thụ lý và giải quyết quá ít ỏi đối với một địa phương được liệt vào hạng loại 1 cấp quốc gia như vậy

Lý giải điều cho điều này, đó chính là do tâm lý tiếp cận Tòa án của người dân, thủ tục để tiếp cận được của với Tòa án, những bất cập trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án, kết quả phán quyết của Tòa án cũng như khả năng thực thi các phán quyết của Tòa án chưa thực sự làm cho người dân tin tưởng. Đây chính là thực trạng của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính trong thực tế tại thành phố Hải Phòng trong giai đoạn hiện nay.

## **2.3. Các vấn đề đặt ra khi áp dụng pháp luật tổ tụng hành chính trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính ở thành phố Hải Phòng**

### **2.3.1 Giai đoạn thụ lý đơn khởi kiện**

#### *2.3.1.1. Thực hiện thủ tục khởi kiện*

*\* Nộp đơn khởi kiện*

Vướng mắc đầu tiên mà người khởi kiện gặp phải khi nộp đơn khởi kiện khiếu kiện hành chính đó là đơn không đúng mẫu mặc dù đơn có đầy đủ các nội dung luật quy định.

Một thực tế diễn ra phổ biến tại các Tòa án trên địa bàn Hải Phòng, đó là nếu người khởi kiện nộp đơn vào khoảng thời gian từ giữa tháng 8 và tháng 9 hàng năm thì khả năng đơn khởi kiện được tiếp nhận là vô cùng khó khăn. Lý do chỉ là vì thời gian này các Tòa án trên địa bàn Hải Phòng tổng kết kế hoạch năm nên nếu tiếp nhận đơn thì Tòa án sẽ không thể giải quyết kịp dẫn đến không đạt chỉ tiêu kế hoạch.

*\* Cung cấp tài liệu chứng minh cho yêu cầu khởi kiện*

Có thể nói khó khăn lớn nhất của người khởi kiện gặp phải khi nộp đơn khởi kiện tại Tòa án đó là phải cung cấp các tài liệu chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện là có căn cứ và hợp pháp. Đây là nghĩa vụ bắt buộc đối với người khởi kiện và người khởi kiện buộc phải nộp các tài liệu chứng minh này ngay cùng với đơn khởi kiện.

Người khởi kiện, trước hết, không biết các tài liệu để chứng minh là loại tài liệu nào; Sau đó là các tài liệu để chứng minh thì thường là họ không có, do đặc thù đây là các khiếu kiện hành chính nên khi đi khởi kiện, người khởi kiện chỉ có trong tay quyết định hành chính còn trước đó là cả một quá trình giải quyết diễn ra ở cơ quan hành chính theo quy trình hành chính nên toàn bộ hồ sơ, tài liệu giải quyết vụ việc đó do cơ quan hành chính quản lý và người dân sẽ không thể có để cung cấp cho Tòa án được.

*2.3.1.2. Xác định đối tượng khởi kiện hành chính*

Xác định đối tượng khởi kiện hành chính là một khó khăn cực kỳ lớn không chỉ đặt ra đối với người dân mà thậm chí đối với cả cơ quan tiến hành tố tụng. Về phía Tòa án cũng gặp rất nhiều trở ngại, vướng mắc trong quá trình nhận đơn và thụ lý đơn khởi kiện đối với khiếu kiện hành chính. Vướng mắc lớn nhất mà Tòa án gặp phải đó chính là việc xác định quyết định hành chính hay hành vi hành chính mà người dân khởi kiện có phải đối tượng khởi kiện hành chính không?

Điều 28 Luật tố tụng hành chính và Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29 tháng 7 năm 2011 đã quy định các quyết định hành chính thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án

Mặc dù đã có những quy định cụ thể như vậy, tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động xét xử khiếu kiện hành chính trong thời gian qua ở Hải Phòng thấy rằng có một số loại quyết định hành chính, hành vi hành chính

cho đến nay vẫn còn nhiều tranh cãi có phải là đối tượng khởi kiện hành chính không, đó là:

*\* Đối với loại quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính Nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức cấp trên*

Đây là các quyết định được cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền của các cơ quan đó ban hành trong quá trình giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính theo Luật khiếu nại, do vậy vẫn được hiểu là quyết định hành chính. Vậy quyết định này có phải là đối tượng khởi kiện hành chính không?

Theo quan điểm của tôi về vấn đề này, không phải mọi quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính đều là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính..

*\* Đối với Kết luận thanh tra của cơ quan thanh tra trong hoạt động thanh tra hành chính*

Trong thực tiễn xét xử án hành chính tại thành phố Hải phòng cho thấy việc xác định Kết luận thanh tra của cơ quan thanh tra trong hoạt động thanh tra hành chính có phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính không?

Theo quan điểm của cá nhân tôi, thì đây cũng là Quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện hành chính.

*\* Đối với Quyết định của Cơ quan, chấp hành viên của cơ quan thi hành án dân sự*

Mặc dù đây là quyết định hành chính của cơ quan nhà nước nhưng thực tế hoạt động xét xử, Tòa án nhân dân tối cao đã có Công văn trao đổi nghiệp vụ số 220/TANDTC-HC ngày 30 tháng 12 năm 2011 gửi Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh và Tòa án nhân dân cấp tỉnh trong toàn quốc khẳng định hành vi hoặc quyết định của chấp hành viên thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Theo quan điểm của cá nhân tôi thì việc xác định đối tượng khởi kiện hành chính đối với hành vi hoặc quyết định của chấp hành viên thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự như Công văn trao đổi nghiệp vụ số 220/TANDTC-HC nêu trên là chưa đúng.

*\* Đối với hành vi không giải quyết khiếu nại trong thời hạn luật định của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định của luật khiếu nại*

Trong thực tiễn hoạt động xét xử khiếu kiện hành chính ở Hải Phòng, có rất nhiều trường hợp người dân có đơn khởi kiện đối với hành vi không giải quyết khiếu nại trong thời hạn luật định của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định của luật khiếu nại. Đây là hành vi không thực hiện nghĩa vụ, công việc mà theo quy định buộc phải làm. Vậy hành vi này có phải là đối tượng khởi kiện hành chính không? Theo quan điểm của cá nhân tôi thì trường hợp này không phải là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính

### **2.3.2. Giai đoạn chuẩn bị xét xử**

#### *2.3.2.1. Tiếp cận hồ sơ tài liệu vụ án*

Theo các quy định của Luật tố tụng hành chính thì việc cung cấp tài liệu, chứng cứ là nghĩa vụ của các đương sự. Hầu hết trong thực tế, người khởi kiện hầu như không thực hiện được nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án được. Do đó gần như việc thu thập chứng cứ đều phải trông cậy vào Tòa án. Tuy nhiên, kết quả của việc thu thập chứng cứ do Tòa án tiến hành lại không được thông báo cho người khởi kiện, do vậy người khởi kiện hoàn toàn bị động trước diễn biến của quá trình giải quyết vụ án hành chính. Mặc dù luật tố tụng hành chính quy định “người khởi kiện được biết, đọc, ghi chép, sao chụp và xem các tài liệu, chứng cứ do đương sự khác cung cấp hoặc do Tòa án thu thập” nhưng trên thực tế rất khó khăn để người khởi kiện được thực hiện quyền này, trừ khi người khởi kiện có người bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho mình thì mới có thể được Tòa án cho phép đọc, ghi chép, sao chụp và xem các tài liệu, chứng cứ do đương sự khác cung cấp hoặc do Tòa án thu thập.

#### *2.3.2.2. Thủ tục đối thoại*

Thủ tục đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử cũng là vấn đề vướng mắc trong thực tiễn, bởi các chủ thể tham gia đối thoại là người khởi kiện và người bị kiện, trong đó chủ thể quản lý trở thành người bị kiện hoặc người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan, chủ thể bị quản lý trở thành người khởi kiện hoặc người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan - là các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trước pháp luật. Tuy nhiên, do thói quen trong vị thế là chủ thể quản lý, là người có quyền lực nhà nước

nên người bị kiện thường áp đặt đối với người cùng đối thoại, khó nhận thức được những sai sót có thể có trong quá trình ban hành quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu kiện và không thể hiện sự thiện chí trong quá trình đối thoại. Do vậy người bị kiện thường gây khó khăn hoặc cố tình không hợp tác để thực hiện thủ tục đối thoại.

### **2.3.3. Giai đoạn xét xử**

#### **2.3.3.1. Tính độc lập của Tòa án**

Tính độc lập trong xét xử là yêu cầu tối cao trong hoạt động xét xử và đặc biệt trong xét xử án hành chính. Tuy nhiên, với mô hình tổ chức Tòa án như hiện nay thì Tòa án, Thẩm phán khó có thể độc lập xét xử.

Thực tiễn xét xử án hành chính tại Hải Phòng đã cho thấy rất rõ điều này, với con số thống kê số lượng án hành chính thụ lý và kết quả xét xử sơ thẩm thì tuyệt đại đa số kết quả phán quyết của Tòa án cấp sơ thẩm đều là bác đơn khởi kiện. Đối với án phúc thẩm, thì phần lớn là y án sơ thẩm, chỉ có phần nhỏ là sửa một phần án sơ thẩm, tuyệt nhiên không có bản án phúc thẩm hủy án sơ thẩm. Điều này phải chăng là người khởi kiện đã khởi kiện không đúng? Câu trả lời phần lớn là không phải như vậy, mà lại thuộc về lỗi chủ quan cũng như khách quan của Tòa án.

Chính vì không thể độc lập trong xét xử nên trong thực tế đã có rất nhiều các bản án có phán quyết ngược.

#### **2.3.3.2. Vấn đề áp dụng pháp luật**

Trong quá trình xét xử vụ án hành chính (kể cả xét xử sơ thẩm và phúc thẩm), nhiều Thẩm phán, Hội đồng xét xử đã không đánh giá khách quan, toàn diện các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm định công khai tại phiên tòa cũng như đã có việc áp dụng pháp luật nội dung không đúng. Việc áp dụng pháp luật nội dung không đúng dẫn đến việc ban hành quyết định, bản án không đúng với quy định. Không chỉ áp dụng pháp luật nội dung không đúng, mà thậm chí trên thực tế còn áp dụng cả pháp luật hình thức không đúng dẫn đến phán quyết sai, không đúng pháp luật.

#### **2.3.4. Giai đoạn thi hành bản án, quyết định của Tòa án**

Như trên đã nêu tuyệt đại đa số các phán quyết của Tòa án trên địa bàn thành phố Hải Phòng đều có kết quả thắng kiện thuộc về người bị kiện, là cơ quan, người có thẩm quyền. Cho nên, người dân đã đi kiện quan bị thua sẽ phải thực thi các phán quyết của Tòa án.

Ngược lại, trong số các trường hợp hiếm hoi được Tòa án chấp nhận

một phần nội dung khởi kiện, là người được thi hành án thì cũng không đơn giản để được người bị kiện, là người phải thi hành án sẽ thi hành phán quyết của Tòa án. Bởi lẽ, Luật tố tụng hành chính mới chỉ quy định dừng lại ở sự tự nguyện thi hành của các đương sự mà thôi.

### **2.3.5. Một số hạn chế khác**

Luật tố tụng hành chính quy định rõ thời hạn, thời hiệu trong quá trình thụ lý, giải quyết vụ án hành chính.

Tuy nhiên, trên thực tế các thời hạn này đều bị các Thẩm phán giải quyết án hành chính vi phạm. Có thể tổng kết 100% các vụ án hành chính trên địa bàn Hải Phòng đều vi phạm về thời hạn, tại các phiên tòa các kiểm sát viên đại diện cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp tham gia phiên tòa đều phát biểu về việc chưa chấp hành đúng pháp luật tố tụng hành chính về vấn đề thời hạn của Thẩm phán trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

## **2.4. Nguyên nhân của các bất cập trong áp dụng pháp luật tố tụng hành chính**

### **2.4.1. Các nguyên nhân về pháp luật**

Xuất phát trong bối cảnh của một hệ thống pháp luật còn yếu, thiếu đang được chuyển đổi và hoạt động giải quyết khiếu kiện của Tòa án còn hết sức mới mẻ, do vậy những khiếm khuyết của pháp luật là nguyên nhân không nhỏ dẫn đến sự hạn chế của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án.

Những khiếm khuyết về mặt pháp luật không chỉ là nguyên nhân dẫn đến việc hạn chế số lượng tranh chấp hành chính được giải quyết bằng con đường tư pháp mà còn ảnh hưởng đến chất lượng giải quyết các khiếu kiện hành chính.

### **2.4.2. Các nguyên nhân về cơ chế thực hiện pháp luật**

Việc tổ chức mô hình Tòa án nhân dân các cấp theo đơn vị hành chính lãnh thổ và những mối quan hệ phụ thuộc về tổ chức, nhân sự giữa các Tòa án và chính quyền địa phương trên cùng địa hạt hành chính đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án, đặc biệt là trong hoạt động xét xử khiếu kiện hành chính khi mà người khởi kiện chỉ là “thần dân” còn người bị kiện thì luôn là “quan”.

Ngoài hạn chế về mặt tổ chức của hệ thống Tòa án như đã nêu trên ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính thì còn phải nhắc đến tính chủ quan của đội ngũ các Thẩm phán thực hiện xét xử án hành chính.

Một trong các nguyên nhân quan trọng về mặt cơ chế thực hiện pháp luật tác động đến hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường tư pháp không thể không đề cập đến đó là sự thiếu vắng một cơ chế hữu hiệu đảm bảo thi hành các phán quyết của Tòa án đối với khiếu kiện hành chính.

### ***2.4.3. Các nguyên nhân khác***

Ngoài những khiếm khuyết về mặt luật pháp và cơ chế thực hiện pháp luật, thì tâm lý, nhận thức về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường tư pháp của người dân cũng như của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cũng là một yếu tố có ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động xét xử hành chính.

## ***Chương 3***

# **CÁC GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH**

### **3.1. Các giải pháp về pháp luật**

*Trước hết*, cần phải làm rõ hơn các khái niệm, thuật ngữ trong Luật tố tụng hành chính để có thể có một cách hiểu chung, thống nhất và từ đó tránh được những quan điểm khác nhau trong khi giải quyết khiếu kiện hành chính.

*Thứ hai*, cần phải quy định cụ thể và rõ ràng hơn đối với thủ tục đối thoại trong quá trình xét xử vụ án hành chính.

*Thứ ba*, cần đặt ra và bàn thảo một cách thấu đáo về các biện pháp nâng cao hiệu quả thi hành các quyết định, bản án hành chính trên thực tế để quy định rõ ràng, cụ thể trong luật tố tụng hành chính đảm bảo các quyết định, bản án đã có hiệu lực pháp luật phải được nghiêm túc thi hành trên thực tế.

*Thứ tư*, cần sớm ban hành văn bản pháp luật về việc ban hành quyết định hành chính để từ đó có tiêu chí cụ thể cho cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính đánh giá và xác định tính hợp pháp của quyết định hành chính bị khiếu kiện.

*Thứ năm*, cần có sửa đổi, bổ sung đối với các quy định của Luật tố tụng hành chính để đảm bảo trách nhiệm của cơ quan xét xử án hành chính phải tuân thủ nghiêm túc các quy định về thời hạn trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính

Bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật hình thức, pháp luật nội dung cũng cần được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện để phù hợp với pháp luật hình thức.

## **3.2. Các giải pháp về cơ chế thực hiện pháp luật**

### ***3.2.1. Đổi mới mô hình tổ chức giải quyết khiếu kiện hành chính***

Thiết chế xét xử hiện nay của nước ta là hệ thống Tòa án được tổ chức theo địa hạt hành chính - lãnh thổ, gồm: Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là Tòa án cấp tỉnh) và Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi tắt là Tòa án cấp huyện).

Xuất phát từ bối cảnh và yêu cầu thực tiễn như vậy, mục tiêu đổi mới mô hình tổ chức thiết chế xét xử nhằm hoàn thiện toàn bộ hệ thống các cơ quan tư pháp, trong đó xác định Tòa án có vị trí trung tâm và xét xử là hoạt động trọng tâm; Bảo đảm thực hiện tốt các nguyên tắc hiến định “Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử”, “Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”; Nâng cao năng lực, trách nhiệm, chất lượng, hiệu quả công tác của Tòa án và Xây dựng đội ngũ Thẩm phán, cán bộ Tòa án các cấp trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ xét xử.

### ***3.2.2. Nâng cao chất lượng đội ngũ thẩm phán xét xử hành chính***

Yếu tố con người của thiết chế xét xử nói chung cũng như thiết chế xét xử án hành chính nói riêng đóng vai trò đặc biệt quan trọng và giữ vị trí trung tâm và mang tính quyết định trong hoạt động xét xử các loại án. Pháp luật quy định Tòa án là thiết chế xét xử, cụ thể là Tòa hành chính là thiết chế xét xử án hành chính nhưng thực chất Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân mới là người trực tiếp giải quyết, xét xử các vụ án hành chính. Do vậy, chất lượng hiệu quả của hoạt động xét xử án hành chính hoàn toàn phụ thuộc vào tính độc lập của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân cũng như kỹ năng, trình độ và nhận thức của chính họ.

Trong tình hình thực tế hiện nay số lượng các thẩm phán, Hội thẩm nhân dân tham gia xét xử án hành chính có trình độ nhận thức, có kỹ năng và bản lĩnh nghề nghiệp không nhiều, do vậy cần thiết phải nâng cao trình độ pháp luật và bản lĩnh của thẩm phán.

Bên cạnh việc đổi mới và nâng cao chất lượng đào tạo thẩm phán cũng cần đặc biệt chú ý đến công tác bồi dưỡng, tập huấn nâng cao kiến thức pháp luật, kỹ năng xét xử để đủ năng lực xét xử cho các Hội thẩm nhân dân, bởi đây là thành phần tham gia hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.



### ***3.2.3. Tuyên truyền phổ biến pháp luật liên quan đến hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính***

Hiện nay nhận thức chung của người dân và ngay cả tổ chức và các cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước có thẩm quyền về các cơ quan tư pháp ở Việt Nam vẫn còn khá thấp.

Để nâng cao sự hiểu biết và nhận thức của người dân cũng như của các tổ chức và các cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước có thẩm quyền, việc đầu tiên cần thiết phải thực hiện đó là tổ chức tuyên truyền pháp luật liên quan đến hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án

### ***3.2.4. Đẩy mạnh và tạo điều kiện cho sự phát triển của hoạt động cung cấp dịch vụ pháp lý***

Do các quy định pháp luật và thủ tục liên quan đến xét xử hành chính khá phức tạp nên nếu không có sự trợ giúp của dịch vụ hỗ trợ pháp lý thì người dân có thể bỏ lỡ các cơ hội khởi kiện các vụ án hành chính và khó có thể theo kiện hành chính được tới cùng. Đặc biệt do thiếu hiểu biết pháp luật cần thiết, thiếu sự hỗ trợ của dịch vụ pháp lý, nhiều người dân đã không thể tự bảo vệ mình trước Tòa án khi đi kiện quan.

Tuy nhiên, hoạt động cung cấp dịch vụ pháp lý trong hoạt động tố tụng nói chung cũng như tố tụng hành chính nói riêng hiện nay còn rất yếu kém và bộc lộ những khó khăn nhất định. Bởi vậy, đẩy mạnh và tạo điều kiện cho sự phát triển của hoạt động cung cấp dịch vụ pháp lý, sẽ nâng cao chất lượng và hiệu quả của quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính.

## **KẾT LUẬN**

Điều 2 Hiến Pháp năm 2013 của nước ta đã ghi nhận “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”. Hiện tại toàn Đảng, toàn dân ta đang phấn đấu xây dựng và hoàn thiện nhà nước ta là nhà nước pháp quyền.

Tiêu chí để đạt nhà nước pháp quyền, đó chính là pháp luật trong nhà nước đó phải ở vị trí thượng tôn và mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là hoàn toàn bình đẳng về quyền và nghĩa vụ, quyền tự do, dân chủ được mở rộng. Vai trò của cơ quan tư pháp trong nhà nước pháp quyền phải đóng vị trí trung tâm trong việc bảo đảm sự bình đẳng giữa dân và nhà nước trước pháp luật, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước,

quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Chính bởi vậy, việc khởi kiện các quyết định hành chính, cơ quan hành chính ra trước Tòa án không còn là xa lạ với người dân Việt Nam trong giai đoạn này nữa. Trong những năm vừa qua, với sự nỗ lực không ngừng trong việc tạo ra hành lang pháp lý cũng như xây dựng thiết chế thực hiện hoạt động xét xử các khiếu kiện hành chính, hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án đã bước đầu đem lại niềm tin cho người dân và có những đóng góp không nhỏ trong công cuộc đổi mới đất nước và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tuy nhiên, từ thực tiễn hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án trong những năm vừa qua thấy rằng còn rất nhiều vấn đề cần phải quan tâm và khắc phục mới thực sự đem lại hiệu quả cho công tác này. Nổi cộm nhất đó chính là làm thế nào để Tòa án thực sự độc lập và khi xét xử Thẩm phán, Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Để giải quyết vấn đề này thì việc đổi mới mô hình tổ chức Tòa án là điều cần thiết và là vấn đề hết sức nóng hổi đang được thảo luận từ cấp cao nhất là Bộ Chính trị. Nhiều Hội nghị và Hội thảo đã được tổ chức để nghiên cứu, bàn thảo làm rõ để cụ thể hóa trong pháp luật thực định về vấn đề này. Tuy nhiên, cho đến nay cũng chưa có văn bản pháp luật chính thức về vấn đề này. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài này, với sự tìm tòi nghiên cứu và quá trình công tác thực tiễn tại thành phố Hải Phòng, tôi đã mạnh dạn đưa ra một số các giải pháp cần thực hiện để có thể nâng cao được hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính. Hy vọng rằng những giải pháp này có thể sẽ phần nào góp phần nâng cao được hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính trong thực tiễn những năm tới đây./.