

TIỀN TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH - THỦ TỤC BẮT BUỘC TRƯỚC KHI KHỞI KIẾN HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN THỊ THUỶ*

Kể từ ngày 1/7/1996, toà án nhân dân các cấp có thêm nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp hành chính. Từ đây hình thành phương thức giải quyết tranh chấp hành chính mới bằng con đường tài phán - phương thức phổ biến ở nhiều nước trên thế giới nhằm kiểm soát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước, các cán bộ, công chức có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước, là phương thức bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân, góp phần tăng cường trật tự, kỉ cương trong quản lí hành chính nhà nước. Việc giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường tài phán khắc phục được những khuyết tật lớn của cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính “bộ trưởng - quan toà” trước đây, đó là việc giải quyết thiếu khách quan, không công khai, chưa dân chủ. Với phương thức giải quyết tranh chấp hành chính chỉ bằng toà án, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân sẽ được bảo vệ bởi một cơ chế khách quan, công bằng nhất. Như vậy, người có quyền, lợi ích bị xâm hại có thể thực hiện ngay quyền yêu cầu toà án bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính của chủ thể quản lí trái pháp luật mà không phải trải qua giai đoạn tiền tố tụng hành chính. Tuy nhiên, ở Việt Nam, việc giải

quyết tranh chấp hành chính bằng toà án còn khá mới mẻ, do vậy không thể bỏ ngay phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bởi các cơ quan quản lí nhà nước theo thủ tục khiếu nại. Để phù hợp với các điều kiện thực tế ở Việt Nam, pháp luật Việt Nam quy định một trong những điều kiện bắt buộc trước khi khởi kiện vụ án hành chính, cá nhân, tổ chức phải trải qua giai đoạn tiền tố tụng hành chính. “Tiền tố tụng hành chính” được hiểu là giai đoạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính trước khi khởi kiện vụ án hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính. Đây được coi là thủ tục bắt buộc phải thực hiện trước khi khởi kiện và cũng là nguyên tắc hết sức đặc thù của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam.

Nội dung của thủ tục tiền tố tụng hành chính bao gồm những điểm chủ yếu sau đây:

1. Đã khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo trong thời hiệu khiếu nại do pháp luật quy định.

Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được quy định từ Điều 19 đến Điều 25 Luật khiếu nại, tố cáo đã sửa đổi, bổ sung năm 2006. Nhìn chung, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được xác

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

định theo hai nguyên tắc sau:

- Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là người có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, quyết định kỉ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức hoặc người có hành vi hành chính bị khiếu kiện;

- Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là thủ trưởng quản lí trực tiếp cán bộ, công chức đã ra một trong các quyết định hành chính, quyết định kỉ luật buộc thôi việc hoặc có hành vi hành chính bị khiếu kiện.

Như vậy, nếu cá nhân, tổ chức trước khi khởi kiện vụ án hành chính ra toà án đã khiếu nại nhưng khiếu nại đến người không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hoặc khiếu nại vượt cấp thì đều được coi là chưa thỏa mãn giai đoạn tiền tố tụng hành chính. Mặt khác, theo quy định của pháp luật, khiếu nại lần đầu trong giai đoạn tiền tố tụng hành chính phải được thực hiện trong thời hiệu khiếu nại theo quy định tại Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo sửa đổi, bổ sung năm 2006. Tuy nhiên, trong trường hợp đã hết thời hiệu khiếu nại, cá nhân, tổ chức vẫn khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu trả lời đơn khiếu nại bằng quyết định giải quyết khiếu nại thì cá nhân, tổ chức hoàn toàn có quyền khởi kiện vụ án hành chính ra toà án nếu không đồng ý với quyết định đó. Điều này cũng có nghĩa là nếu trường hợp cá nhân, tổ chức khiếu nại khi đã hết thời hiệu khiếu nại mà người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu chỉ chấp nhận thụ lí đơn khiếu nại nhưng sau đó hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu

không trả lời đơn khiếu nại thì cá nhân, tổ chức không có quyền khởi kiện vụ án hành chính vì được coi là chưa thỏa mãn thủ tục tiền tố tụng hành chính.

2. Đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo mà khiếu nại không được giải quyết và cá nhân, tổ chức không tiếp tục khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu được quy định tại Điều 34 và Điều 36 Luật khiếu nại, tố cáo sửa đổi, bổ sung năm 2006. Theo đó thời hạn thụ lí đơn khiếu nại là 10 ngày kể từ ngày người có thẩm quyền nhận được đơn khiếu nại của cá nhân, tổ chức. Thời hạn để giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày kể từ ngày thụ lí đơn khiếu nại (đối với những vụ việc thông thường), đối với những vụ việc phức tạp thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 45 ngày, trong trường hợp vụ việc phức tạp, ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 60 ngày kể từ ngày thụ lí đơn khiếu nại. Tất cả các trường hợp khởi kiện vụ án hành chính khi chưa hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu thì toà án sẽ trả lại đơn khởi kiện vì chưa thỏa mãn thủ tục tiền tố tụng hành chính (chưa hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu).

3. Nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng không đồng ý và cũng không khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo.

4. Nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần hai mà không đồng ý.

Về vấn đề này Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao số 04 ngày 4/8/2006 quy định: “*Nếu không đồng ý*

với quyết định giải quyết khiếu nại lần một, lần hai thì cá nhân, tổ chức có quyền làm đơn khởi kiện ra toà án nhân dân có thẩm quyền trong thời hạn pháp luật quy định kể từ ngày nhận được quyết định mà không phụ thuộc vào quyết định giải quyết khiếu nại đó được ban hành vào thời điểm nào”.

5. Hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai theo quy định của pháp luật mà không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai được quy định tại Điều 41, 43 Luật khiếu nại, tố cáo đã sửa đổi, bổ sung năm 2006. Cụ thể là: Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai có quyền thụ lý đơn khiếu nại lần hai trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận đơn. Thời hạn để giải quyết khiếu nại lần hai là 45 ngày. Đối với những vụ việc phức tạp thì thời hạn là 60 ngày. Trường hợp vụ việc vừa phức tạp, vừa ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn giải quyết là 70 ngày kể từ ngày thụ lý đơn khiếu nại lần hai.

Trên đây là 5 nội dung chính của thủ tục tiền tố tụng hành chính đối với các vụ việc có đối tượng khiếu kiện là các quyết định hành chính, hành vi hành chính nói chung. Ngoài ra, trong một số vụ việc có đối tượng khiếu kiện là quyết định kỉ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức và các quyết định hành chính khác thì điều kiện về tiền tố tụng hành chính lại có những điểm đặc thù sau:

Thứ nhất: Đối với những vụ việc có đối tượng khiếu kiện là quyết định kỉ luật buộc thôi việc cán bộ, công chức thì trước khi khởi kiện vụ án hành chính ra toà án có thẩm quyền, cán bộ, công chức phải khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại

lần đầu mà không đồng ý và cũng không khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo hoặc nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần hai mà không đồng ý.

Thứ hai: Đối với những vụ việc có đối tượng khiếu kiện là quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai của ủy ban nhân dân và của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện thì trước khi khởi kiện vụ án hành chính ra toà án nhân dân, cá nhân, tổ chức phải khiếu nại tới chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện mà không đồng ý và cũng không khiếu nại tới chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong trường hợp đối tượng khiếu kiện là quyết định hành chính, hành vi hành chính của ủy ban nhân dân và chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, của cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì cá nhân, tổ chức chỉ được khởi kiện vụ án hành chính nếu đã nhận được quyết định giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà không đồng ý với quyết định đó.

Như vậy, cả hai trường hợp trên thủ tục tiền tố tụng hành chính bắt buộc đối với người khởi kiện là phải nhận được quyết định giải quyết khiếu nại mà không đồng ý với quyết định đó. Khi chưa nhận được quyết định giải quyết khiếu nại thì dù có hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần một, lần hai cá nhân, tổ chức không có quyền khởi kiện vụ án hành chính.

Thứ ba: Trong trường hợp đối tượng khiếu kiện là danh sách cử tri bầu đại biểu

Quốc hội và danh sách cử tri bầu đại biểu hội đồng nhân dân thì trước khi khởi kiện vụ án hành chính ra toà án nhân dân, cá nhân, tổ chức chỉ khiếu nại tới cơ quan lập danh sách cử tri, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại mà không đồng ý với cách giải quyết đó. Như vậy, tiền tố tụng hành chính trong trường hợp này là: Cá nhân, tổ chức chỉ khiếu nại một lần và phải nhận được quyết định giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì mới được khởi kiện ra toà án có thẩm quyền.

Thứ tư: Đối với những vụ việc mà đối tượng khiếu kiện là quyết định giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh về quyết định khen thưởng hoặc kỉ luật đối với luật sư của ban chủ nhiệm, hội đồng khen thưởng thuộc đoàn luật sư thì thủ tục tiền tố tụng hành chính dường như không đặt ra. Bởi lẽ, ở trường hợp này đối tượng khởi kiện chính là quyết định giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, người khởi kiện hoàn toàn có quyền khởi kiện vụ án hành chính nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Thứ năm: Những vụ việc có đối tượng khiếu kiện là quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định xử lí vụ việc cạnh tranh thì trước khi khởi kiện vụ án hành chính, cá nhân, tổ chức phải khiếu nại tới hội đồng cạnh tranh hoặc bộ trưởng Bộ thương mại và phải nhận được quyết định giải quyết khiếu nại của hội đồng cạnh tranh hoặc bộ trưởng Bộ thương mại mà không đồng ý với quyết định đó.

Ngoài ra, khi xem xét các nội dung chính của tiền tố tụng hành chính cũng như những nội dung đặc thù của từng trường hợp cụ thể,

chúng ta cần phải chú ý tới quy định của pháp luật về nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính giữa toà án nhân dân và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Mục 9 Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao số 04/2006/NQ-HĐTP ngày 4/8/2006 quy định:

* Nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính chỉ liên quan đến một người mà người đó vừa khởi kiện ra toà án vừa khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai chưa ban hành quyết định giải quyết khiếu nại thì thẩm quyền giải quyết thuộc về toà án nhân dân có thẩm quyền. Ở trường hợp này thủ tục tiền tố tụng hành chính được coi là đã đảm bảo nếu như tại thời điểm toà án có thẩm quyền thụ lí vụ án hành chính chưa có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai. Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao số 04/2006/NQ-HĐTP cũng quy định, ngay cả khi toà án có thẩm quyền đã thụ lí vụ án hành chính mới có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì toà án vẫn phải đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, xoá tên vụ án đó trong sổ thụ lí, trả lại đơn kiện cùng tài liệu, chứng cứ kèm theo cho người khởi kiện. Tôi cho rằng quy định này trong Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao số 04/2006/NQ-HĐTP ngày 4/8/2006 không phù hợp với tinh thần của điểm a khoản 1 Điều 13 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Bởi lẽ, nếu quy định như vậy thì việc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính thuộc về toà án nhân dân có thẩm quyền

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

trong trường hợp này sẽ không còn ý nghĩa. Mặt khác, khi toà án đình chỉ giải quyết vụ án hành chính trong trường hợp này mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai thì họ có quyền khởi kiện ra toà án. Sẽ là bất hợp lí nếu toà án lại thụ lí vụ án hành chính mà trước đó toà án đã đình chỉ giải quyết, tuy nhiên, nếu không thụ lí thì trái với quy định tại Luật khiếu nại, tố cáo và pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính.

* Nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính đó liên quan đến nhiều người thì:

- Trường hợp chỉ có một người vừa khởi kiện vụ án hành chính tại toà án có thẩm quyền, vừa khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai, những người khác không khởi kiện vụ án hành chính cũng không khiếu nại lần hai thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của toà án.

- Trường hợp có nhiều người vừa khởi kiện vụ án hành chính tại toà án vừa khiếu nại lần hai thì thẩm quyền giải quyết thuộc về cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Nếu toà án chưa thụ lí thì toà án trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện, nếu toà án đã thụ lí thì phải xoá sổ thụ lí và chuyển hồ sơ cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai và báo cho người khởi kiện biết. Ở trường hợp này nếu nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai theo quy định của pháp luật mà không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần hai thì người khiếu kiện có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại toà án có thẩm quyền.

- Trường hợp chỉ có một người hoặc một số người khởi kiện vụ án hành chính tại toà án

có thẩm quyền, một hoặc một số người khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Khi hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai mà người khiếu kiện không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại hoặc nhận được quyết định giải quyết khiếu nại mà không đồng ý thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại toà án có thẩm quyền.

Có quan điểm cho rằng không nên quy định thủ tục tiền tố tụng trước khi khởi kiện ra toà án, bởi như vậy sẽ tạo nhiều rào cản cho người dân khi muốn khởi kiện ra toà án. Mặt khác, nếu ở giai đoạn tiền tố tụng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại không thực hiện đúng pháp luật thì rất dễ làm mất đi quyền khởi kiện của người dân hoặc kéo dài thời gian khiếu kiện của người dân, tạo ra tâm lí chán nản, thiếu niềm tin vào cơ quan nhà nước khi thực hiện quyền khiếu kiện. Chẳng hạn, khi thực hiện khiếu nại lần một, thay bằng việc phải khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu thì người dân lại khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Lẽ ra người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai phải trả lại đơn khiếu nại và hướng dẫn cho người dân khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai lại thụ lí đơn khiếu nại và trả lời bằng một quyết định giải quyết khiếu nại. Nhận được quyết định giải quyết khiếu nại này người dân không đồng ý nên khởi kiện ra toà án. Trường hợp này toà án sẽ không thụ lí đơn khởi kiện vì điều kiện tiền tố tụng chưa bảo đảm: Chưa nhận được quyết định

giải quyết khiếu nại lần đầu. Đương nhiên người dân sẽ thực hiện lại việc khiếu nại lần đầu nhưng rất có thể đến thời điểm này đã hết thời hiệu khiếu nại, do vậy người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu sẽ không thụ lý đơn khiếu nại và người dân sẽ mất quyền khởi kiện vụ án hành chính.

Tuy nhiên, tôi cho rằng việc quy định giai đoạn tiền tố tụng hành chính là thủ tục pháp lý bắt buộc trước khi khởi kiện trong giai đoạn hiện nay là hoàn toàn phù hợp. Về vấn đề này, tham khảo các quy định pháp luật của một số quốc gia trên thế giới, nhìn chung họ đều coi trọng cả khiếu nại hành chính và khởi kiện ra toà án đồng thời có sự kết hợp hợp lý giữa hoạt động xét xử với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính. Thậm chí có những quốc gia, ngoài chức năng xét xử vụ án hành chính, toà án còn tham vấn cho các cơ quan hành chính trong hoạt động áp dụng pháp luật (ví dụ: Pháp). Ngược lại, có những quốc gia có hệ thống cơ quan tài phán hành chính độc lập và hoàn chỉnh vẫn nhấn mạnh đến vai trò của cơ quan hành chính nhà nước. Một số nước còn tạo ra cơ chế mềm dẻo để giải quyết khiếu kiện hành chính.⁽¹⁾ Mặt khác, việc khiếu nại trước khi khởi kiện ra toà án có nhiều ý nghĩa trong việc giải quyết có hiệu quả các khiếu kiện hành chính của toà án nhân dân.

Tuy nhiên, trong báo cáo của Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải tại kì họp thứ 6 Quốc hội khoá XI ngày 25/10/2004 đã nêu rõ: *“Chính phủ chỉ đạo các bộ và chính quyền địa phương tổng hợp thực hiện Luật khiếu nại, tố cáo để nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện đồng thời kiến nghị bổ sung về cơ chế. Theo tinh thần đó Chính phủ giao*

tổng thanh tra xây dựng đề án về việc thành lập cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống hành pháp để tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại của dân đối với các quyết định của cơ quan hành chính, bảo đảm cho dân được tranh tụng bình đẳng, công khai...”⁽²⁾

Việc thành lập cơ quan tài phán hành chính độc lập trong hệ thống cơ quan hành pháp được xem là giải pháp triệt để khắc phục những bất cập trong giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay. Vấn đề là nếu có sự ra đời của cơ quan tài phán hành chính thì hoạt động giải quyết khiếu nại của chính các cơ quan hành chính nhà nước có còn đặt ra hay không? Và hoạt động xét xử vụ án hành chính của toà án sẽ tồn tại như thế nào? Chúng tôi cho rằng việc thành lập cơ quan tài phán hành chính không ảnh hưởng đến tính độc lập của toà án trong xét xử vụ án hành chính. Bởi lẽ, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta là: “Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phối hợp thực hiện giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Vì vậy, quan hệ giữa cơ quan tài phán hành chính, cơ quan hành chính nhà nước và toà án là mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trách nhiệm trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính. Theo đề án thành lập cơ quan tài phán hành chính thì khi có khiếu nại hành chính các cơ quan hành chính có trách nhiệm xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình bị khiếu nại. Trường hợp không đồng ý với việc giải quyết của cơ quan hành chính thì công dân có quyền khiếu kiện đến cơ quan tài phán hành chính. Nếu việc giải quyết của cơ quan tài phán hành chính có sai lầm hoặc có vi phạm pháp luật thì vụ việc sẽ tiếp tục được

xem xét lại tại toà án.

Về vấn đề này hiện nay đang tồn tại hai quan điểm. Quan điểm thứ nhất cho rằng nếu các phán quyết của cơ quan tài phán hành chính có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì sẽ xem xét lại tại toà án theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm nhằm đảm bảo quyết định của cơ quan tài phán hành chính không xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Quan điểm thứ hai thì cho rằng, trong trường hợp tranh chấp hành chính đã được giải quyết bởi cơ quan tài phán hành chính mà quyết định của cơ quan tài phán hành chính có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì cần phải coi quyết định của cơ quan tài phán là quyết định hành chính lần đầu và cho phép người dân có quyền khởi kiện quyết định đó ra toà án có thẩm quyền. Toà án sẽ xem xét quyết định của cơ quan tài phán hành chính theo thủ tục tố tụng từ đầu mà không phải chỉ theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm.

Tôi cho rằng nếu theo quan điểm thứ nhất thì sẽ có điểm bất hợp lí đó là chúng ta đã đánh đồng làm một thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và thủ tục tố tụng hành chính. Mặt khác, cơ quan tài phán hành chính mà chúng ta đang đề cập không phải là cơ quan tư pháp trong hệ thống cơ quan tư pháp theo pháp luật Việt Nam, vì vậy, nếu theo quan điểm thứ nhất chẳng khác nào chúng ta thừa nhận cơ quan tài phán hành chính là cơ quan tư pháp đặc biệt được thành lập để giải quyết tranh chấp hành chính, điều này càng bất hợp lí khi cơ quan tài phán hành chính trực thuộc hệ thống cơ quan hành pháp.

Quan điểm thứ hai khắc phục được những điểm bất hợp lí nhưng xem ra nếu coi quyết định của cơ quan tài phán hành chính

là đối tượng khởi kiện hành chính thì vụ việc giải quyết tranh chấp hành chính phải trải qua thủ tục khá lòng vòng. Quy định như vậy hoàn toàn không phù hợp trong điều kiện hiện nay, thời điểm chúng ta vừa gia nhập WTO với những cam kết về pháp luật minh bạch, thủ tục hành chính rõ ràng, nhanh chóng và công khai.

Đề án thành lập cơ quan tài phán hành chính vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị. Tuy nhiên, tham khảo luật của nhiều nước trên thế giới thì giải pháp thành lập cơ quan tài phán hành chính không phải là không có cơ sở nhưng chúng ta cần quy định phương thức giải quyết tranh chấp hành chính phù hợp trong điều kiện có cơ quan tài phán hành chính và sự tồn tại của toà hành chính. Tôi cho rằng sẽ là hợp lí hơn nếu chúng ta quy định cho phép công dân lựa chọn khiếu nại đến cơ quan tài phán hành chính hoặc khởi kiện ra toà án sau khi đã yêu cầu chủ thể có quyết định hành chính, hành vi hành chính xem xét lại quyết định, hành vi đó. Như vậy, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính của cơ quan tài phán hành chính sẽ không ảnh hưởng đến tính độc lập của toà án. Và cho dù có sự ra đời của cơ quan tài phán hành chính thì thủ tục tiền tố tụng hành chính (thủ tục xem xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính) vẫn là thủ tục cần thiết và nên được duy trì trong quá trình giải quyết các khiếu kiện hành chính./.

(1).Xem: TS. Nguyễn Văn Thanh, Luật gia Đình Văn Minh, “*Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*”, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr. 35, 36.

(2).Xem: Đề án thành lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam (Dự thảo lần 3 ngày 4/8/2006), tr.1.