

CẢI CÁCH THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN TUẤN KHANH*

Bài viết tập trung phân tích, chỉ rõ một số ưu điểm và hạn chế của thủ tục tố tụng hành chính trong bảo vệ quyền khởi kiện của đương sự. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của thủ tục tố tụng hành chính trong tiến trình cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Thủ tục tố tụng hành chính, cải cách tư pháp, bảo vệ quyền khởi kiện.

Ngày nhận bài: 22/7/2020; Biên tập xong: 10/8/2020; Duyệt đăng: 02/10/2020.

The article analyzes some advantages and disadvantages of administrative procedures in protecting the litigant's right to sue. Thereby, the author gives a number of solutions to improve the efficiency of that procedures in judicial reform process of Vietnam.

Keywords: Administrative procedures, judicial reform, protecting right to sue.

1. Giá trị của thủ tục tố tụng hành chính trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Hệ thống tư pháp trong một nền dân chủ là người bảo vệ các quyền và sự tự do của nhân dân¹. Ở các nước phát triển hiện đại, quyền lực tư pháp đã trở thành quyền lực nhà nước cao nhất². Chính vì vậy, bảo vệ quyền con người, quyền công dân bằng thủ tục tư pháp đã trở thành nguyên tắc được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người: “Mọi người có quyền được bảo vệ bằng các Tòa án quốc gia có thẩm quyền với phương tiện pháp lý có hiệu lực chống lại những hành vi vi phạm các quyền cơ bản của họ đã được hiến pháp hay pháp luật công nhận”³.

Trên thế giới, nhiều quốc gia đã sớm thiết lập thủ tục tư pháp để thực hiện và bảo vệ khiếu nại hành chính của công dân. Tại Hoa Kỳ, với mục tiêu xây dựng nền dân trị từ cách đây hàng trăm năm, thể

chế nhà nước Liên bang đã cho phép “tất cả các công dân đều có quyền kết tội các công chức trước các quan tòa bình thường, và tất cả các quan tòa đều có quyền kết án các công chức, và điều đó diễn ra thật giản dị tự nhiên”⁴. Tuy nhiên, tại một số quốc gia, thẩm quyền xét xử hành chính của tòa án trước đây đã từng là vấn đề khó có thể chấp nhận vì có quan điểm cho rằng cơ quan hành chính có thể giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động hành chính tốt hơn các tòa án bởi cơ quan hành chính hiểu biết rõ hơn về tranh chấp. Ví dụ, tại Cộng hòa Pháp, đã từng có thời kỳ tòa án không được phép can thiệp vào hoạt động của bộ máy hành chính dưới bất kỳ hình thức nào. Tòa án nào không tuân thủ quy định này thì bị coi là phạm vào trọng tội⁵.

Khi thừa nhận mối quan hệ bình đẳng giữa Nhà nước và công dân trước pháp luật đòi hỏi trong trường hợp Nhà nước có hành vi xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân thì những hành vi đó cũng là đối tượng xét xử của tòa án. Sự

¹ Bộ Ngoại giao Hoa kỳ, Chương trình thông tin quốc tế: Các nguyên lý của nền pháp quyền, năm 2004. tr.23.

² Viện Nhà nước và Pháp luật: Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay – một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb Từ điển Bách khoa, 2009, tr.296.

³ Điều 8 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người

* *Tiến sĩ, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra, Thanh tra Chính phủ*

⁴ Tocqueville: Nền Dân trị Mỹ, Nxb Tri thức, 2007, tr.238.

⁵ Nhà pháp luật Việt pháp: Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp, Nxb Tư pháp, 2007, tr.26.

ra đời và tồn tại của cơ quan tư pháp độc lập được xem là một yêu cầu thiết yếu và đó là nơi mà công dân có thể trình bày khiếu nại đối với chính phủ⁶. Xu hướng chung của các nước trên thế giới là mở rộng thẩm quyền của tòa án. Ngoài các vấn đề về hình sự, dân sự, thương mại, lao động, thì ngày nay Tòa án còn “xử những hành vi vi phạm pháp luật của các quan chức hành pháp trong việc ban hành các quyết định của mình”⁷.

Ý nghĩa của việc trao cho tòa thẩm quyền xét xử hành chính cũng được đánh giá rất cao tại các nước châu Âu. Tòa án Liên minh châu Âu về quyền con người nhấn mạnh điều này tại bản án Kressc/France, ngày 07/6/2001: “Việc thành lập và duy trì sự tồn tại của Tòa án hành chính có thể được coi là một trong những thành tựu quan trọng nhất của một Nhà nước pháp quyền... Trước đây, bộ máy hành pháp đã rất khó chấp nhận việc tòa án kiểm tra, giám sát các quyết định, hành vi của mình”⁸.

2. Thực tiễn thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam

Trước đây, việc bảo đảm quyền khiếu nại hành chính ở Việt Nam chỉ được thực hiện bởi thủ tục hành chính. Tố tụng hành chính chỉ chính thức ra đời kể từ năm 1996 với việc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh giải quyết các vụ án hành chính (sau đó được sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2006). Điều dễ nhận thấy là thẩm quyền của tòa án trong giải quyết các vụ án hành chính ngày càng mở rộng. Theo Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 thì Tòa án nhân dân có

thẩm quyền giải quyết khiếu kiện đối với 8 nhóm việc. Lần sửa đổi năm 1998, Tòa án nhân dân được giao thẩm quyền giải quyết khiếu kiện đối với 10 nhóm và năm 2006 là 22 nhóm. Trong xét xử các vụ án cụ thể, tòa án chỉ có thẩm quyền hủy quyết định hành chính, buộc thực hiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính nếu phát hiện quyết định hành chính, hành vi hành chính không hợp pháp mà không có quyền sửa quyết định hành chính.

Trong giai đoạn trước khi có Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và Luật Khiếu nại năm 2011, trước khi khởi kiện vụ án hành chính, công dân phải thực hiện việc khiếu nại hành chính đến cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ra quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính. Theo Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 thì công dân chỉ được khởi kiện ra tòa án sau khi thực hiện việc khiếu nại hành chính lần hai. Đến Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2006 thì công dân có thể khởi kiện ra tòa ngay sau khi khiếu nại hành chính lần đầu không được giải quyết hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu. Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính trong giai đoạn này gần giống như trong tố tụng dân sự, cũng bao gồm các bước thụ lý, chuẩn bị xét xử, phiên tòa sơ thẩm, phiên tòa phúc thẩm, thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm... Tuy nhiên, do tính chất đặc thù của vụ án hành chính, nhất là tính đặc thù của đối tượng xét xử cũng như sự khác biệt về các quyền và nghĩa vụ của các bên đương sự so với vụ án dân sự nên thủ tục giải quyết các vụ án hành chính không thể quy định gộp chung vào Bộ luật tố tụng dân sự (trước đó là Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự).

Trong giai đoạn 1996-2011, thủ tục tư pháp thực hiện và bảo vệ quyền khiếu nại hành chính của công dân vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Do giới hạn thẩm quyền của Tòa án trong xét xử hành chính nên tòa án không thể thụ lý

⁶ Bộ Ngoại giao Hoa kỳ, Chương trình thông tin quốc tế: Các nguyên lý của nền pháp quyền, năm 2004. tr.29.

⁷ TS. Nguyễn Ngọc Chí: *Tổ chức tòa án theo cấp xét xử trong Hiến pháp sửa đổi, bổ sung*, Kỷ yếu Hội thảo “Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Đề xuất và lập luận”, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2/7/2012, tr.193.

⁸ Nhà pháp luật Việt pháp, Tlđd, tr.32.

và giải quyết khiếu kiện đối với nhiều quyết định hành chính, hành vi hành chính. Mặt khác, tòa án không có thẩm quyền trong việc thi hành các bản án, quyết định của mình. Vì vậy, hiệu quả thi hành các bản án, quyết định của tòa án còn thấp. Cơ quan thi hành án dân sự chỉ nắm được nội dung thi hành án liên quan đến phần tài sản, còn các nội dung khác phải thi hành không giao cho cơ quan nào theo dõi. Bên cạnh đó, trình độ, chuyên môn của đội ngũ Thẩm phán chuyên xét xử các vụ án hành chính còn hạn chế nên đã xảy ra nhiều vi phạm, thiếu sót như thụ lý vụ án không thuộc thẩm quyền, đánh giá chứng cứ thiếu khách quan⁹, xác định thẩm quyền của tòa án không đúng, xác định đối tượng bị kiện không đúng, quyết định tại bản án vượt quá thẩm quyền...¹⁰. Chính vì vậy, tỷ lệ các bản án bị hủy, bị sửa còn cao. Ví dụ, trong năm 2009, có 6,92% bản án, quyết định bị hủy, 4,77% bản án, quyết định bị sửa.

Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 tiếp tục mở rộng thẩm quyền của tòa án trong giải quyết các vụ án hành chính bằng việc quy định các loại quyết định hành chính, hành vi hành chính được khởi kiện ra Tòa án vừa theo phương pháp liệt kê, vừa theo phương pháp loại trừ, bao gồm bốn nhóm. Việc giải quyết các vụ án hành chính theo hai cấp là sơ thẩm và phúc thẩm, Hội đồng xét xử có quyền tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật; buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; tuyên bố một số hoặc toàn bộ các hành vi hành chính là trái pháp

luật, buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật¹¹. Thẩm quyền giải quyết sơ thẩm của tòa án cấp huyện và cấp tỉnh trong khiếu kiện hành chính căn cứ vào địa giới hành chính nơi đặt tòa án và cấp có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính. Tòa án xét xử theo hai cấp, bản án phúc thẩm đồng thời có giá trị chung thẩm.

Thủ tục tố tụng hành chính bảo vệ quyền khởi kiện ở Việt Nam hiện nay có một số ưu điểm sau:

Thứ nhất, đã mở rộng điều kiện khởi kiện hành chính. Từ sau khi Luật tố tụng hành chính năm 2015 có hiệu lực đến nay, số lượng các vụ án hành chính tăng lên nhiều do việc tăng thẩm quyền theo phương án loại trừ và nói lỏng hoàn toàn điều kiện khởi kiện vụ án hành chính. Khả năng tiếp cận đối với thủ tục tố tụng hành chính trong bảo vệ quyền khởi kiện của công dân được tăng cường.

Thứ hai, thủ tục tố tụng hành chính hiện nay khá rõ, người dân dễ tiếp cận và đã thể hiện được tính dân chủ thông qua các quy định về quyền của người khởi kiện, quy định về sự bình đẳng của các đương sự trước tòa án trong việc cung cấp chứng cứ, đối thoại... Trình tự, thủ tục, thời hạn giải quyết các vụ án hành chính được quy định khá chặt chẽ, việc thực hiện có sự kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân từ khi thụ lý đến khi kết thúc giải quyết vụ án và thi hành án.

Thứ ba, Luật Tố tụng hành chính đã quy định một chương riêng về thủ tục thi hành án hành chính, trong đó tập trung vào các quy định về thủ tục yêu cầu và thực hiện yêu cầu, trách nhiệm của các chủ thể, xử lý vi phạm trong thi hành án hành chính và kiểm sát việc thi hành án hành chính.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm nêu trên, thủ tục tố tụng hành chính bảo

⁹ Tòa Hành chính TAND tối cao: Báo cáo tham luận về công tác giải quyết, xét xử các vụ án hành chính năm 2004 và một số kiến nghị, tháng 12/2004.

¹⁰ Tòa Hành chính TAND tối cao: Báo cáo tham luận về công tác giải quyết, xét xử các vụ án hành chính năm 2005 và một số kiến nghị, ngày 29/12/2005.

¹¹ Điều 163 Luật Tố tụng hành chính.

vệ quyền của người khởi kiện hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế, trong đó, có những hạn chế đã được phát hiện từ nhiều năm qua nhưng vẫn chưa được khắc phục, cụ thể là:

Thứ nhất, hệ thống tòa án được tổ chức theo lãnh thổ nên sự độc lập trong giải quyết các vụ án hành chính không tránh khỏi bị ảnh hưởng bởi cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trên thực tế, việc giải quyết các vụ án hành chính, Tòa án vẫn còn ít nhiều bị áp lực liên quan đến mối quan hệ với người có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính hoặc cơ quan quản lý hành chính nhà nước bị khiếu kiện.

Thứ hai, biện pháp bảo đảm thi hành các bản án, quyết định của tòa án chưa thực sự hiệu quả. Trong thi hành các bản án, quyết định của tòa án thì người được thi hành án có quyền yêu cầu người thi hành án thi hành bản án, nếu người phải thi hành án không thi hành thì có quyền đề nghị cơ quan thi hành án dân sự đôn đốc. Cơ quan thi hành án dân sự chỉ có thể đôn đốc và thông báo bằng văn bản đến cơ quan cấp trên của người phải thi hành án để chỉ đạo. Như vậy, hiện nay không có biện pháp cưỡng chế mạnh mẽ để thi hành bản án, quyết định của tòa án. Việc xử lý vi phạm của người phải thi hành án khi không chấp hành bản án, quyết định của tòa án cũng chỉ được quy định chung là bị “xử lý vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự”. Nếu cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính không chấp hành bản án, quyết định của tòa án thì tòa án cũng không có quyền xử lý trực tiếp (ví dụ như xử phạt) đối với những hành vi vi phạm. Do đó, tính bảo đảm việc thi hành các bản án, quyết định của tòa án chưa cao.

Thứ ba, chưa có chế tài bắt buộc người có thẩm quyền quyết định trong cơ quan hành chính phải tham gia phiên tòa nên hiệu quả xét xử chưa được bảo đảm. Trong nhiều vụ án hành chính, khi tòa án giải quyết các vụ án hành chính, chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền

ban hành quyết định hành chính bị khởi kiện đã không có mặt tại phiên tòa mà ủy quyền cho công chức dưới quyền tham gia. Với việc chỉ có công chức dưới quyền của người bị kiện đại diện tham gia phiên xét xử, nhiều vấn đề công chức phải “xin ý kiến” nên chất lượng xét hỏi và tranh luận tại phiên tòa để làm rõ nội dung vụ việc cũng không được bảo đảm. Điều này vừa ảnh hưởng đến tính chính xác của bản án, vừa ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành án hành chính vì việc thi hành án hành chính còn phụ thuộc vào nhận thức và sự hợp tác của thủ trưởng cơ quan hành chính.

2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của thủ tục tổ tụng hành chính trong tiến trình cải cách tư pháp

Nội dung chủ yếu của cải cách tư pháp là cải cách tổ chức và phương thức hoạt động của các cơ quan tư pháp bao gồm Tòa án, Viện kiểm sát, Cơ quan điều tra, Cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp như công chứng, giám định tư pháp, hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, luật sư, tư vấn pháp luật... Những nội dung cơ bản này được đề cập trong Nghị quyết số 08/NQ-TU của Đảng Cộng sản Việt Nam về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới. Nghị quyết đặt ra yêu cầu đối với công tác tư pháp là phải bảo vệ trật tự kỷ cương, bảo đảm và tôn trọng quyền dân chủ, quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân. Các cơ quan tư pháp phải dựa vào nhân dân để hoạt động, đồng thời phải là chỗ dựa vững chắc của nhân dân trong đấu tranh phòng, chống tội phạm, các hành vi vi phạm pháp luật và giải quyết tranh chấp¹². Tiếp đó, ngày 02/6/2005, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 và xác định nhiều nhiệm vụ quan trọng trong cải cách tư pháp, trong đó có những nhiệm

¹² Bộ Chính trị: Nghị quyết số 08/NQ-TU ngày 02/01/2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới.

vụ liên quan trực tiếp đến công tác giải quyết các khiếu kiện hành chính. Đề cập đến vai trò của hệ thống tư pháp trong bảo vệ công lý, tôn trọng, bảo vệ quyền con người trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cũng xác định “mở rộng thẩm quyền xét xử của tòa án đối với các khiếu kiện hành chính... Nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ tư pháp và bổ trợ tư pháp. Tăng cường các cơ chế giám sát, bảo đảm sự tham gia giám sát của nhân dân đối với hoạt động tư pháp”¹³.

Những yêu cầu của cải cách tư pháp đối với hoạt động giải quyết các khiếu kiện hành chính được thể hiện trên ba bình diện cơ bản: *Một là*, mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các khiếu kiện hành chính; *đổi mới mạnh mẽ thủ tục giải quyết các khiếu kiện hành chính tại tòa án*; *tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia tố tụng, bảo đảm sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước tòa án*. *Hai là*, xây dựng cơ chế bảo đảm cho mọi bản án của tòa án có hiệu lực pháp luật phải được thi hành, các cơ quan hành chính vi phạm bị xử lý theo phán quyết của tòa án phải nghiêm chỉnh chấp hành¹⁴. *Ba là*, nâng cao trình độ, chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ tư pháp, bổ trợ tư pháp và bảo đảm việc giải quyết khiếu kiện hành chính phải khách quan, dân chủ, chịu sự giám sát của xã hội.

Từ những chủ trương lớn trên đây và nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của thủ tục tố tụng hành chính, cần thực hiện một số giải pháp sau:

¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia, 2011, tr.54.

¹⁴ Bộ Chính trị: Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

Thứ nhất, cần sớm đổi mới hệ thống Tòa án nhân dân theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Cụ thể là hệ thống Tòa án nhân dân được tổ chức theo hướng tinh gọn, tổ chức theo thẩm quyền xét xử, theo khu vực và không phụ thuộc vào đơn vị hành chính. Việc thành lập tòa hành chính phải căn cứ vào thực tiễn xét xử của từng cấp tòa án, từng khu vực¹⁵.

Thứ hai, bảo đảm rằng việc đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện có thể được thực hiện thông qua người đại diện nhưng khi xét xử thì người có quyết định hành chính, hành vi hành chính phải tham gia phiên tòa. Việc tham gia phiên tòa của người có quyết định hành chính và hành vi hành chính vừa góp phần bảo đảm hoạt động xét xử được chính xác, kịp thời, vừa tác động tích cực đến nhận thức của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính để việc thi hành các bản án, quyết định của tòa án có hiệu quả.

Thứ ba, bảo đảm người khởi kiện, người bị khởi kiện bình đẳng trước tòa án. Để đạt được mục tiêu đó, ngoài việc quy định tòa án tạo điều kiện để các bên đương sự đối thoại về việc giải quyết vụ án, cần bổ sung nguyên tắc tranh tụng trong Luật Tố tụng hành chính và bảo đảm thực hiện nghiêm túc nguyên tắc này trên thực tế. Ở đây, trong mối quan hệ giữa công quyền và công dân, tòa án đều phải đóng vai trò của một nhân tố trung lập, là một trọng tài thật sự công tâm.

Thứ tư, khắc phục bất cập trong thi hành án hành chính. Trong các vụ án hành chính, nếu bên bị thi hành án là công dân thì việc thi hành án không gặp nhiều trở ngại, khó khăn. Tuy nhiên, nếu cơ quan, tổ chức nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức nhà nước không chịu thi hành bản án,

¹⁵ Ban Chấp hành Trung ương: Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

quyết định của tòa án thì cũng không thể cưỡng chế thi hành bằng các biện pháp như “cưỡng chế thu hồi quyết định hành chính”, “cưỡng chế ban hành quyết định hành chính”, “cưỡng chế thực hiện hành vi hành chính”. Vì vậy, thi hành bản án, quyết định của tòa án về vụ việc hành chính chỉ có thể bảo đảm tốt nhất bởi sự kết hợp giữa hình thức kỷ luật hành chính với biện pháp xử lý về kinh tế (phạt tiền). Để đạt được điều đó, trong các bản án phải quy định rõ những việc mà cơ quan, tổ chức, cá nhân bắt buộc phải thực hiện và quy định khuyến cáo, kiến nghị về những nội dung có thể thực hiện hoặc không thực hiện. Điều quan trọng hơn cả là cần giao cho tòa án có thẩm quyền xử phạt đối với cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước không chấp hành bản án, quyết định của tòa án. Cụ thể là sau khi có sự đôn đốc của cơ quan thi hành án mà bản án, quyết định của tòa án về vụ án hành chính vẫn không được thi hành thì cơ quan thi hành án đề nghị tòa án ra quyết định xử phạt, có thể sử dụng hình thức phạt tiền đối với cả các cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức nhà nước và người có thẩm quyền phải bồi thường cho công dân theo bản án hành chính mà không chịu bồi thường thì tòa án có thẩm quyền lệnh cho ngân hàng chuyển tiền từ tài khoản của cơ quan, tổ chức đó cho cá nhân.

Thứ năm, cần quy định giá trị áp dụng trực tiếp đối với bản án trong một số trường hợp. Ví dụ, khi tòa án ra phán quyết buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định nhưng cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước không ban hành quyết định hành chính để thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo phán quyết (ví dụ như không cấp Giấy phép lái

xe, không cấp chứng minh nhân dân...) thì sau một thời hạn nhất định, bản án của tòa án có giá trị như quyết định hành chính cần phải ban hành. Tại một số quốc gia Châu Âu, trong trường hợp công dân khởi kiện chính quyền địa phương không cấp đăng ký kinh doanh, nếu tòa án ghi rõ trong bản án rằng cơ quan hành chính phải cấp giấy đăng ký kinh doanh nhưng cơ quan hành chính không cấp thì sau một thời hạn nhất định, kể từ khi bản án có hiệu lực pháp luật, bản án có giá trị như giấy đăng ký kinh doanh¹⁶.

Thứ sáu, không nên quy định tòa án có thẩm quyền “tuyên hủy” một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính bởi lẽ quan niệm như vậy có thể coi tòa án như một cơ quan cấp trên của cơ quan, tổ chức của nhà nước. Do đó, cần sửa thẩm quyền “tuyên hủy” thành “tuyên vô hiệu”. Khi tòa án tuyên bố một quyết định hành chính bị vô hiệu một phần hoặc toàn bộ thì nội dung bị tuyên vô hiệu sẽ không có hiệu lực pháp luật. Ở đây cũng cần lưu ý rằng mặc dù một số nước trên thế giới trao cho tòa án thẩm quyền sửa quyết định hành chính, tuy nhiên, không nên áp dụng điều này ở Việt Nam bởi quy định như vậy sẽ dẫn đến xu hướng tòa án làm thay chức năng của các cơ quan, tổ chức của nhà nước.

Thứ bảy, cần có quy định đặc thù trong việc lựa chọn, bổ nhiệm Thẩm phán hành chính. Bởi lẽ, Thẩm phán hành chính là người “xử quan”, do đó, cần được tuyển chọn từ những người có bề dày kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, đặc biệt là lựa chọn từ những người giỏi về luật pháp và giữ các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước./.

¹⁶ Thanh tra Chính phủ: Báo cáo của Tổ Công tác nghiên cứu kinh nghiệm Cộng hòa Pháp và Liên bang Đức về giải quyết khiếu nại, tố cáo, 2010.