

THẨM QUYỀN CỦA TÒA ÁN THEO LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015

■ TS. NGUYỄN VĂN THUẬN *

Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 được Quốc hội thông qua ngày 25/11/2015 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016, đã thể chế hóa chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng về cải cách tư pháp “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”¹.

Thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính được quy định tại Chương II Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, gồm có 6 điều (từ Điều 30 đến Điều 35), với nhiều nội dung đã được sửa đổi, bổ sung về thẩm quyền xét xử của từng cấp Tòa án cho phù hợp với mô hình, tổ chức Tòa án theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014; bảo đảm tính khách quan, hiệu quả và khả thi trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính, cụ thể là:

1. Những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án

Điều 30 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 ngoài việc tiếp tục kế thừa các quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 về những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, thì còn có

những sửa đổi, bổ sung sau:

Thứ nhất, điều luật bổ sung quy định loại trừ đối tượng khởi kiện vụ án hành chính (VAHC) đối với quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng.

Để tăng cường tính minh bạch, công khai, đảm bảo quyền của những người tham gia tố tụng, trong quá trình xây dựng dự án Luật Tổ tụng hành chính (sửa đổi), có ý kiến đề nghị cần mở rộng hơn nữa thẩm quyền của Tòa án đối với khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức, kể cả các quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức (mà không chỉ giới hạn quyết định kỷ luật buộc thôi việc như hiện nay); quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Tuy nhiên, điều luật đã không mở rộng thẩm quyền của Tòa án đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính này với các lý do:

- Việc mở rộng thẩm quyền của Tòa án đối với khiếu kiện hành chính về quyết định hành chính và hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức sẽ dẫn tới sự can thiệp quá sâu vào hoạt động quản lý, điều hành và không bảo đảm tính ổn định, tính có trật tự trong công tác quản lý, chỉ đạo,

điều hành của cơ quan, tổ chức.

- Các hành vi cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án là hành vi vi phạm nghĩa vụ của người tham gia tố tụng, cá nhân, cơ quan, tổ chức, gây khó khăn, trở ngại cho Tòa án khi giải quyết các vụ việc, ảnh hưởng đến thời gian, chất lượng, hiệu quả giải quyết vụ việc. Việc xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng này cần phải được thực hiện nhanh chóng, tạo điều kiện thuận lợi cho Tòa án giải quyết vụ việc. Mặt khác, nếu đây cũng là đối tượng khởi kiện VAHC thì có nghĩa là Tòa án phải xem xét, phán quyết về quyết định do chính Tòa án ban hành là không khách quan, không khả thi và không phù hợp với thực tiễn.

- Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc thuộc thẩm quyền của Tòa án, không thuộc thẩm quyền quyết định của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện, cấp tỉnh như quy định của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính trước đây. Quyết định áp dụng các biện pháp này không phải là quyết định hành chính nên không thuộc đối tượng khởi kiện. Mặt khác, trình tự, thủ tục và thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính này được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Pháp lệnh Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân năm 2014; nếu có khiếu nại thì do Tòa án có thẩm quyền phúc thẩm giải quyết.

Thứ hai, thực hiện khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 về việc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật, trong quá trình xây dựng dự án Luật Tố tụng hành chính (sửa đổi), có ý kiến đề nghị cần luật hóa danh mục các quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực

quốc phòng, an ninh, ngoại giao không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án. Tuy nhiên, để phù hợp với thực tiễn áp dụng, nhiều ý kiến đề nghị không cụ thể hóa mà danh mục này sẽ theo quy định của văn bản pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước. Cho nên, điểm a khoản 1 Điều 30 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã sửa đổi đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao là “theo quy định của pháp luật” chứ không phải là do Chính phủ quy định như trước đây.

Thứ ba, nhằm mở rộng đối tượng khởi kiện VAHC là “danh sách cử tri trung cầu ý dân” cho phù hợp với quy định của Luật Trung cầu ý dân năm 2015, khoản 4 Điều 30 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã bỏ cụm từ “bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân” ở khoản 2 Điều 28 Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và sửa đổi lại là “Khiếu kiện danh sách cử tri”.

2. Thẩm quyền của Tòa án cấp huyện, Tòa án cấp tỉnh

So với các quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2010, Điều 31 và Điều 32 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 có những sửa đổi, bổ sung cơ bản để phân định rõ thẩm quyền giải quyết các VAHC giữa Tòa án cấp huyện với Tòa án cấp tỉnh:

Thứ nhất, có sự thay đổi lớn về thẩm quyền giải quyết các VAHC của Tòa án cấp huyện và Tòa án cấp tỉnh trong Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Đó là, đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện thì thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm thuộc về Tòa án cấp tỉnh chứ không còn thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện như quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2010. Quy định này có ý nghĩa trong việc thúc đẩy dân chủ, công khai, minh bạch nền hành chính; tạo điều kiện để thẩm

phán thực hiện tốt nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Việc thay đổi về thẩm quyền giải quyết này xuất phát từ những lý do sau:

- Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 xác định tăng thẩm quyền xét xử của Tòa án cấp huyện, nhưng cần phải có lộ trình thực hiện và phải bảo đảm hiệu quả, chất lượng giải quyết các vụ việc thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện nhằm bảo vệ tốt nhất quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013.

- Thực tiễn xét xử các VAHC cho thấy, đa số các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, có tính chất phức tạp và việc giải quyết có liên quan đến người bị kiện là người có chức vụ, quyền hạn, nên cần thẩm phán có kiến thức chuyên sâu, có kinh nghiệm và bản lĩnh thì việc giải quyết vụ án mới đạt hiệu quả cao. Việc giải quyết các khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính ở cấp huyện hiện nay chưa bảo đảm chất lượng; tỷ lệ án bị hủy, sửa cao.

- Việc giao cho Tòa án cấp tỉnh giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện sẽ khắc phục tình trạng e ngại, nể nang của thẩm phán trong việc xét xử; nếu có kháng cáo, kháng nghị thì sẽ do Tòa án nhân dân cấp cao giải quyết theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, nên tính độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong xét xử của các thẩm phán sẽ cao hơn, bảo đảm việc giải quyết khách quan, hiệu quả hơn.

- Mặt khác, theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 và các luật tố tụng mới được ban hành thì Tòa án cấp tỉnh không còn chức năng giám đốc thẩm. Do vậy, việc giao cho Tòa án cấp tỉnh giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính,

hành vi hành chính của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện sẽ không gây quá tải về công việc cho Tòa án cấp tỉnh².

Đề bảo đảm tính khả thi và có lộ trình trong quá trình thi hành các quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015, khoản 5 Điều 1 Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật Tố tụng hành chính quy định: Kể từ ngày 01/7/2016, đối với những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện đã được Tòa án cấp huyện thụ lý giải quyết trước ngày 01/7/2016 thì Tòa án đã thụ lý tiếp tục giải quyết theo thủ tục chung mà không chuyển cho Tòa án cấp tỉnh giải quyết.

Thứ hai, khoản 8 Điều 32 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định: “Trường hợp cần thiết, Tòa án cấp tỉnh có thể lấy lên giải quyết vụ án hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện *theo quy định tại Điều 31 của Luật này*”. Quy định này đã được hướng dẫn tại Điều 4 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính (Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP). Theo các nội dung đã được hướng dẫn thì các khiếu kiện sau đây cũng thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp tỉnh:

- Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện mà các thẩm phán của Tòa án cấp huyện đó đều thuộc trường hợp phải từ chối tiến hành tố tụng hoặc bị thay đổi;

- Vụ án có đương sự hoặc tài sản ở nước ngoài hoặc cần phải ủy thác tư pháp cho cơ quan đại diện ngoại giao của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài hoặc cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài.

3. Xác định thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện

Nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng và luật hóa các quy định của pháp luật còn phù hợp, trên cơ sở hướng dẫn tại Điều 5 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP, Điều 33 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã xác định rõ thẩm quyền của Tòa án giải quyết theo sự lựa chọn của người khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện VAHC tại Tòa án, cụ thể là:

- Trường hợp người khởi kiện có đơn khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền, đồng thời có đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì Tòa án phải yêu cầu người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết và có văn bản thông báo cho Tòa án.

Trường hợp người khởi kiện không thể tự mình làm văn bản thì Tòa án lập biên bản về việc lựa chọn cơ quan giải quyết như sau:

+ Nếu người khởi kiện lựa chọn Tòa án giải quyết thì Tòa án thụ lý giải quyết vụ án theo thủ tục chung, đồng thời thông báo cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chuyển toàn bộ hồ sơ giải quyết khiếu nại cho Tòa án;

+ Nếu người khởi kiện lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo cho người khởi kiện.

- Trường hợp nhiều người vừa khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền, đồng thời có đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và tất cả những người này đều lựa chọn một trong hai cơ quan có thẩm quyền giải quyết thì thẩm quyền giải quyết được thực hiện theo quy định tại khoản 1 Điều 33 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

- Trường hợp nhiều người vừa khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền, đồng thời có đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, trong đó có người lựa chọn Tòa án giải quyết và có người lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hoặc trường hợp có người chỉ khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền và người khác chỉ khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì thẩm quyền giải quyết được xác định như sau:

+ Nếu quyền lợi, nghĩa vụ của người khởi kiện và người khiếu nại độc lập với nhau thì việc giải quyết yêu cầu của người khởi kiện thuộc thẩm quyền của Tòa án, còn việc giải quyết khiếu nại của những người khiếu nại thuộc thẩm quyền của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại;

+ Nếu quyền lợi, nghĩa vụ của người khởi kiện và người khiếu nại không độc lập với nhau thì Tòa án thụ lý giải quyết vụ án theo thủ tục chung, đồng thời thông báo cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và yêu cầu chuyển toàn bộ hồ sơ giải quyết khiếu nại cho Tòa án.

- Trường hợp người khởi kiện không lựa chọn cơ quan giải quyết thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện.

4. Chuyển vụ án cho Tòa án khác và giải quyết tranh chấp về thẩm quyền

- Việc chuyển vụ án cho Tòa án khác trong trường hợp Tòa án đã thụ lý VAHC nhưng sau đó phát hiện đây là vụ án khác hoặc thuộc thẩm quyền của Tòa án khác đã được hướng dẫn tại Điều 6 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP. Các nội dung này đã được luật hóa tại các khoản 1, 2, 3, 4 và 5 Điều 34 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, cụ thể là:

+ Trong quá trình giải quyết VAHC theo thủ tục sơ thẩm, Tòa án xác định vụ án đó không phải là VAHC mà là vụ án dân sự và việc giải quyết vụ án