

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN THỊ HÀ

**XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – 2017

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

BỘ TƯ PHÁP

NGUYỄN THỊ HÀ

**XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật hiến pháp và Luật hành chính
Mã số: 62 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: 1. TS. Trần Thị Hiền
2. TS. Nguyễn Thị Thủy

HÀ NỘI - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nghiên cứu, trích dẫn trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, chính xác và đã được công bố. Những kết luận khoa học của luận án là mới và chưa được công bố trong bất cứ công trình khoa học nào.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Hà

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

MỤC LỤC

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

DANH MỤC CÁC BẢNG

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	8
1.1. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam	8
1.1.1. Tình hình nghiên cứu lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	8
1.1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	12
1.1.3. Tình hình nghiên cứu về đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	17
1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài.....	26
1.3. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài và những vấn đề được luận án tiếp tục nghiên cứu.....	28
1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu	30
1.4.1. Giả thuyết nghiên cứu.....	30
1.4.2. Các câu hỏi nghiên cứu	31
Kết luận chương 1	32
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÍ LUẬN VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH	33
2.1. Khái niệm và vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	33
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	33
2.1.2. Vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	42
2.2. Nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	48
2.2.1. Đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	48
2.2.2. Chủ thể xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	53
2.2.3. Thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	56
2.2.4. Thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	60
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	64
2.3.1. Yếu tố chính trị	64
2.3.2. Yếu tố kinh tế - xã hội	65

2.3.3. Yếu tố pháp lý.....	67
2.3.4. Điều kiện đảm bảo tính độc lập của Tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	68
2.3.5. Yếu tố con người	70
Kết luận chương 2	72
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	73
3.1. Thực trạng pháp luật hiện hành về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ..	73
3.1.1. Về đối tượng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	73
3.1.2. Về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	78
3.1.3. Về thủ tục xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	83
3.1.4. Về tổ chức và hoạt động của tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	97
3.2. Thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	99
3.2.1. Kết quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ...	99
3.2.2. Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	103
3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính .	112
Kết luận chương 3	116
CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ XÉT XỬ SƠ THẨM VỤ ÁN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM	117
4.1. Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính	117
4.2. Quan điểm nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	121
4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	123
4.3.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ...	124
4.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.....	147
Kết luận chương 4	153
KẾT LUẬN	154
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	156
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	157
PHỤ LỤC	

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

1. **HVHC :** Hành vi hành chính
2. **QĐHC :** Quyết định hành chính
3. **TAND :** Tòa án nhân dân
4. **TTHC :** Tố tụng hành chính
5. **VKSND :** Viện kiểm sát nhân dân
6. **UBND :** Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1. Số lượng vụ án hành chính đã được thụ lý và giải quyết theo thủ tục sơ thẩm từ năm 2008 đến 2016.....	99
Bảng 2.2. Kết quả giải quyết theo thủ tục sơ thẩm vụ án hành chính 2011 -2016 .	101
Bảng 2.3. Số liệu bản án, quyết định sai do nguyên nhân chủ quan.....	102
Bảng 2.4. Thống kê về tương quan số liệu tình hình giải quyết khiếu nại và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam từ năm 2008 - 2016	103
Bảng 2.5. Thống kê số lượng vụ án hành chính bị đình chỉ, tạm đình chỉ từ năm 2011 - 2016	110
Bảng 2.6. Thống kê số liệu tỉ lệ các bản án hành chính sơ thẩm bị sửa, hủy do các nguyên nhân khác nhau	111

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 2.1. Số liệu giải quyết sơ thẩm vụ án hành chính của ngành Tòa án từ năm 2006-2013.....	100
Biểu đồ 2.2. Số liệu giải quyết sơ thẩm các loại vụ án của ngành Tòa án qua các năm 2006 - 2013.....	104

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Trong sự nghiệp đổi mới và dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội, các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nói chung và xét xử vụ án hành chính nói riêng có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ và phục hồi quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; góp phần nâng cao hiệu quả quản lí hành chính nhà nước; đảm bảo dân chủ và công bằng xã hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam. Xét xử vụ án hành chính được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm chế độ xét xử sơ thẩm, phúc thẩm. Trong đó, xét xử sơ thẩm là giai đoạn tố tụng hành chính độc lập, phản ánh tập trung và đầy đủ đặc thù của hoạt động tố tụng hành chính; là cơ sở nền tảng quyết định đến hiệu quả giải quyết vụ án hành chính tại tòa án. Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là cấp xét xử thứ nhất, nếu được tiến hành nhanh chóng, hiệu quả, đúng đắn sẽ bảo vệ kịp thời, đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, kiểm soát hữu hiệu việc thực thi quyền hành pháp đồng thời giảm thiểu việc đưa vụ án ra giải quyết các giai đoạn tiếp theo, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của nhà nước và xã hội.

Về phương diện thực tiễn, trong hơn 20 năm qua kể từ ngày được trao thẩm quyền xét xử vụ án hành chính, tòa án đã có nhiều nỗ lực và đạt được kết quả tích cực trong xét xử hành chính nói chung và xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nói riêng ở Việt Nam bảo vệ các quyền lợi chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của cá nhân, tổ chức; tăng cường mối quan hệ giữa nhà nước với nhân dân; hạn chế các hành vi trái pháp luật trong tổ chức và hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Đến nay, xét xử vụ án hành chính đã trở thành một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính không còn xa lạ với cá nhân, tổ chức ở nước ta. Tuy vậy, thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính cũng còn nhiều trở ngại, vướng mắc trong việc áp dụng pháp luật dẫn đến số lượng các bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan còn cao. Việc thực hiện thẩm quyền của tòa án chưa thực sự đảm bảo tính độc lập, khách quan trong việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính v.v. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, làm nảy sinh những tâm lí tiêu cực, giảm lòng tin của người dân cũng như cộng đồng doanh nghiệp đối với hiệu quả hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính của tòa án. Có thể thấy xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa đạt được kết quả như mong đợi, chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của tinh thần cải cách tư pháp.

Về phương diện pháp lí, pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành ở Việt Nam đã có bước phát triển đáng kể, đặc biệt từ thời điểm Luật TTHC năm 2015 được thông qua và có hiệu lực thi hành (ngày 01- 7 - 2016). Dù vậy qua một thời gian ngắn thực hiện, Luật này đã bộc lộ một số hạn chế, khiếm khuyết trong quy định về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính như: một số quy định về đối tượng xét xử còn thiếu tính rõ ràng, minh bạch, chưa phù hợp với thực tiễn, có nhiều cách hiểu và vận dụng khác nhau; thẩm quyền và thủ tục xét xử sơ thẩm cũng có điểm mâu thuẫn, bất hợp lí ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức, gây khó khăn trong việc triển khai thực hiện; quy định về mô hình xét xử sơ thẩm vụ án hành chính chưa thực sự đảm bảo tính tối ưu, độc lập, khách quan trong xét xử... Những nội dung này cần được nghiên cứu toàn diện cả về thực trạng cơ sở pháp lí và thực tiễn tổ chức thực hiện để kịp thời có những điều chỉnh, giải pháp sửa đổi, hoàn thiện nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của pháp luật; qua đó nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

Về phương diện lí luận, khoa học, cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng tòa án ở Việt Nam bắt đầu được thiết lập từ ngày 01 tháng 07 năm 1996, khi Tòa án nhân dân chính thức được giao thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính. Do đó, các vấn đề lí luận và thực tiễn xét xử vụ án hành chính đã và đang dành được sự quan tâm nghiên cứu của các nhà khoa học ở các phương diện, góc độ khác nhau. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính. Vì vậy, về mặt lí luận một số vấn đề liên quan đến xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam cần tiếp tục được bàn luận, bổ sung, hoàn thiện.

Về phương diện chính trị, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính là nhiệm vụ chính trị quan trọng thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW về cải cách tư pháp, trong đó chú trọng việc *"mở rộng thẩm quyền xét xử của tòa án đối với các khiếu kiện hành chính. Đối 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"* [2,tr.5]; đồng thời đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cụ thể hóa tại Hiến pháp năm 2013 trong việc *"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"* [61,tr.55].

Vì vậy, việc nghiên cứu sinh chọn thực hiện đề tài luận án tiến sĩ luật học “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*” đã đáp ứng được yêu cầu về tính cấp thiết, tính thời sự; có ý nghĩa khoa học, lí luận và thực tiễn cao trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở luận giải những vấn đề lí luận, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở nước ta, luận án đề xuất các giải pháp khoa học, khả thi để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam; qua đó, góp phần bảo vệ hữu hiệu các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động hành pháp.

Để đạt được mục đích trên, nhiệm vụ đặt ra cho luận án là:

Thứ nhất, tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, cụ thể: tiến hành thu thập, đánh giá kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đối với các vấn đề liên quan trực tiếp đến đề tài luận án ở Việt Nam và nước ngoài. Từ đó, khái quát các vấn đề chưa được giải quyết thấu đáo hoặc chưa được đề cập, định hướng các nội dung sẽ được luận án kế thừa, phát triển và tập trung nghiên cứu; xây dựng giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu để thực hiện đề tài luận án.

Thứ hai, làm sáng tỏ những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, như: khái niệm, đặc điểm xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; vị trí, vai trò của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; nội dung cơ bản của xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; xác định các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính.

Thứ ba, phân tích, đánh giá khách quan, toàn diện, có hệ thống về thực trạng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay cả về phương diện cơ sở pháp lí và tổ chức thực hiện pháp luật; xác định nguyên nhân của những hạn chế đó.

Thứ tư, đề xuất quan điểm, giải pháp có tính đồng bộ, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án gồm:

Thứ nhất, những vấn đề lí luận về xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, các quan điểm lập pháp về xét xử sơ thẩm trong tổ tụng hành chính Việt Nam, có sự so sánh với các quan điểm về tổ tụng hành chính ở các nước trên thế giới.