HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH NHẰM GIẢI QUYẾT HIỆU QUẢ TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

● NGUYỄN PHƯƠNG DUNG

TÓM TẮT:

Tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là loại tranh chấp phổ biến và diễn ra gay gắt ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Đây là một trong những loại việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Bài viết tập trung nghiên cứu những bất cập trong quy định pháp luật tố tụng hành chính làm cơ sở cho việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai và hướng hoàn thiện.

Từ khóa: pháp luật tố tụng hành chính, tranh chấp hành chính về đất đai, giải quyết tranh chấp hành chính, quản lý nhà nước về đất đai.

1. Đặt vấn đề

Ngày 01/07/1996, phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nói chung và giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai nói riêng theo thủ tục tố tụng hành chính tại Tòa án nhân dân đã được thiết lập song song với phương thức giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước. Đây là bước đổi mới quan trọng về nhận thức, tư duy pháp lý, chủ trương đúng đắn, phù hợp với xu hướng đa dạng hóa phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trên thế giới trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và phản ánh được nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Pháp luật về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính đã có bước phát triển đáng kể từ thời điểm Luật Tố tụng hành chính năm 2015 được thông qua và có hiệu lực thi hành, từng bước khắc phục được tình trạng thiếu dân chủ, công khai, minh bạch trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai và bảo đảm quyền lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Bên cạnh những kết quả tích cực này, pháp luật tố tụng hành chính vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập cần được hoàn thiện để nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay.

2. Hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng giải quyết

Đối tượng của tranh chấp hành chính nói chung và tranh chấp hành chính về đất đai nói riêng là các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Chính vì vậy, cần thống nhất cách hiểu về quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quy định của Luật Tố tụng hành chính và Luật Khiếu nại. Để khắc phục những hạn chế trong quy định khái niệm QĐHC, HVCH của Luật TTHC năm 2015 và đảm bảo tính đồng bộ với các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, Luật TTHC hiện hành nên quy định

"Quyết định hành chính là văn bản có nội dung giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định pháp luật, được áp dụng một lần cho một hoặc một số cá nhân, tổ chức cụ thể"; "Hành vi hành chính là xử sự của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định pháp luật, được thể hiện bằng hành động hoặc không hành động, liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của một hoặc một số cá nhân, tổ chức cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước". Những quy định này sẽ đảm bảo được tính nhất quán trong việc xác định đối tượng của tranh chấp hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Đồng thời, Luật TTHC năm 2015 cũng cần đưa ra khái niệm cụ thể về thuật ngữ "văn bản" với tư cách là hình thức chứa đựng QĐHC theo hướng mở rộng về định dạng tồn tại của QĐHC như văn bản điện tử, tập tin điện tử, bản fax,... để phù hợp với yêu cầu phát triển của nền hành chính hiện đại. Ngoài ra, về lâu dài, pháp luật tố tụng hành chính nên sử dụng phương pháp định tính kết hợp với phương pháp loại trừ để xác định tính chất, đặc điểm của đối tượng giải quyết tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của Tòa án, thay vì sử dụng phương pháp liệt kê và loại trừ như hiện nay. Theo đó, cần xác định các tiêu chí, dấu hiệu đặc thù của QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, bao gồm: (1) Tính quyền lực công (giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động hành pháp); (2) Chứa đựng mệnh lệnh cá biệt; (3) Sự tác động trực tiếp của QĐHC, HVHC đối với cá nhân, tổ chức cụ thể; (4) Không thuộc phạm vi loại trừ. Như vậy, thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính của Tòa án sẽ được mở rộng, đồng thời tránh được những sai sót trong quá trình xác định đối tượng khởi kiện đối với những vụ án hành chính về đất đai của Tòa án nhân dân các cấp hiện nay.

Bên cạnh đó, hiện nay, trong quản lý nhà nước về đất đai, nhiều trường hợp cơ quan nhà nước sử dụng lẫn lộn giữa hình thức QĐHC cá biệt với văn bản hành chính thông dụng và các giấy tờ có giá trị pháp lý, dẫn đến sự phức tạp không đáng có khi xác định đối tượng TCHC mà Tòa án có thẩm quyền giải quyết. Vì vậy, cần thống nhất quy định của Luật TTHC và các văn bản giải đáp mà Tòa án nhân dân tối cao ban hành[1].

3. Hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết

Trước hết, cần hoàn thiện các quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 về phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai của Tòa án theo cấp lãnh thổ. Việc quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện theo phương pháp liệt kê dẫn tới không đảm bảo Tòa án cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền giải quyết đối với tất cả tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai thuộc đối tượng giải quyết của Tòa án theo quy định của Luật TTHC năm 2015. Vì vậy, cần sử dụng phương pháp định tính (xác định tính chất, đặc điểm của các tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của mỗi cấp Tòa án) kết hợp với phương pháp loại trừ để thay thế cho phương pháp liệt kê như hiện nay khi quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng theo thủ tục tố tụng hành chính. Đồng thời, việc phân định thẩm quyền xét xử hành chính sơ thẩm cần phải thống nhất nguyên tắc:

"- Tòa án cấp huyện có thẩm quyền theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó.

- Tòa án cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án cấp huyện.

- Những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở trung ương hay ở nước ngoài hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án nơi người khởi kiện là cá nhân cư trú, làm việc hoặc nơi người khởi kiện là cơ quan, tổ chức có trụ sở; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc toà án nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện; trường hợp nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện ở ngoài lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc TAND thành phố Hà Nội hoặc TAND thành phố Hồ Chí Minh[2]".

Nguyên tắc này không chỉ khắc phục được những hạn chế của quy định pháp luật hiện hành về phân cấp thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục sơ thẩm mà còn phù hợp với quan điểm tăng thẩm quyền xét xử của Tòa án cấp huyện, chuẩn bị điều kiện thành lập Tòa án khu vực ở cấp này theo Nghị quyết số 49-NQ/TW[3], góp phần tăng cường tính độc lập, khách quan của Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai.

4. Hoàn thiện quy định pháp luật về thủ tục giải quyết

Thứ nhất, bổ sung các căn cứ Tòa án trả lại đơn khởi kiện được quy định tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Theo đó, Thẩm phán sẽ trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện có yêu cầu rút đơn khởi kiện. Điều này sẽ góp phần đảm bảo quyền tự định đoạt và quyền khiếu nại hành chính về đất đai của đương sự, đồng thời giảm tải công việc, thời gian cho Tòa án khi người khởi kiện đã không muốn tiếp tục theo đuổi vụ án hành chính.

Thứ hai, để khắc phục thực trạng cơ quan quản lý nhà nước về đất đai thường xin vắng mặt, cố ý né tránh tham gia phiên họp đối thoại, gây khó khăn và kéo dài thời gian giải quyết các tranh chấp, Luật Tố tụng hành chính cần quy định cụ thể số lần các đương sự được vắng mặt, số lần hoãn phiên họp đối thoại, thời hạn Tòa án mở lại phiên đối thoại tiếp theo trong trường hợp đương sự không có mặt tại phiên đối thoại và số lần tổ chức đối thoại.

Thứ ba, xuất phát từ đặc thù các tranh chấp hành chính về đất đai thường có tính chất phức tạp vì vậy Luật Tố tụng hành chính nên quy định không áp dụng thủ tục rút gọn trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính về đất đai. Trên thực tế, các vụ án hành chính về đất đai áp dụng theo thủ tục rút gọn rất ít[4]. Hơn nữa, khi áp dụng thủ tục rút gọn, Tòa án không tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử (trước khi mở phiên tòa) mà tích hợp nội dung này trong thủ tục tiến hành phiên tòa nên dễ dẫn đến việc đương sự cố tình không tham gia phiên tòa hoặc trì hoãn việc giao nộp chứng cứ.

Thứ tư, để bảo đảm người khởi kiện, người bị khởi kiện bình đẳng trước tòa án cùng với việc đẩy mạnh tranh tụng, cần quy định rõ và thực hiện nguyên tắc "quyền được lắng nghe" (Right of hearing) trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai. Quyền được lắng nghe được hiểu là tòa án không chỉ xem xét và quyết định trên cơ sở hồ sơ, tài liệu, mà phải trực tiếp nghe các bên trình bày (xét xử trực tiếp, bằng lời nói). Tòa án cần tạo điều kiện để các bên đối thoại về việc giải quyết vụ án. Mọi ý kiến, quan điểm trình bày của đương sự phải được chủ thể tiến hành tố tụng tôn trọng và lắng nghe một cách công bằng và bình đẳng. 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. Đây là nguyên tắc rất được xem trọng trong tố tụng hành chính ở nhiều nước trên thế giới.

5. Kết luận

Tóm lại, để giảm thiểu tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai và giải quyết hữu hiệu loại tranh chấp này, pháp luật tố tụng hành chính cũng cần thay đổi theo hướng quy định thống nhất giữa Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính để đảm bảo nhất quán trong việc xác định đối tượng của tranh chấp hành chính; hoàn thiện các quy định về thẩm quyền của Tòa án theo hướng minh bạch, rõ ràng; bổ sung các quy định về thủ tục tố tụng hành chính để phù hợp với thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai hiện nay ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

[1] Hoàng Quốc Hồng (2019), "Một số khía cạnh liên quan đến quyết định hành chính bị kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo pháp luật tố tụng hành chính hiện hành", số 11, tr.97

[2] Nguyễn Mạnh Hùng (2014), "Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam", Luận án tiến sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.202

[3] Nghị quyết số 49-NQ/TW xác định "tổ chức hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, gồm: tòa án sơ thẩm khu vực được tổ chức ở một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện;..."

[4] Theo thống kê của Vụ Tổng hợp, Tòa án nhân dân tối cao, từ năm 2018 đến nay chỉ có 03 vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC, HVHC về đất đai được giải quyết theo thủ tục rút gọn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

2. Luật Khiếu nại năm 2011.

3. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 06 năm 2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

4. Hoàng Quốc Hồng (2019), *"Một số khía cạnh liên quan đến quyết định hành chính bị kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo pháp luật tố tụng hành chính hiện hành",* số 11.

5. Nguyễn Mạnh Hùng (2014), *"Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam",* Luận án tiến sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

6. Trần Kim Liễu (2011), *Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân,* Luận án tiến sỹ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 6/1/2023
Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/2/2023
Ngày chấp nhận đăng bài: 15/2/2023

Thông tin tác giả:
ThS. NGUYỄN PHƯƠNG DUNG
Khoa Luật - Trường Đại học Mở Hà Nội

IMPROVING THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE TO BETTER RESOLVE LAND-RELATED DMINISTRATIVE DISPUTES

● Master. **NGUYEN PHUONG DUNG**
Faculty of Law, Hanoi Open University

ABSTRACT:

Land-related administrative disputes happen commonly and complexly in Vietnam in the current period. According to provisions of the Law on Administrative Procedure 2015, the People Court is responsible for resolving land-related administrative disputes. This study analyzes the shortcomings of the administrative procedure legislation which is the basis for settling land-related administrative disputes, and proposes some improvement directions.

Keywords: administrative procedure law, land-related administrative disputes, settlement of administrative disputes, state management of land.