

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC CỦA TÒA HÀNH CHÍNH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TRẦN THỊ KIM ANH*

Hiện nay, hệ thống Tòa án nhân dân, trong đó có Tòa Hành chính đang đối mặt với nhiều thách thức trong bối cảnh yêu cầu cải cách tư pháp ngày càng sâu rộng. Thực tiễn này đòi hỏi Tòa Hành chính phải đổi mới tổ chức, đáp ứng yêu cầu thực tiễn của chức năng, nhiệm vụ đặt ra. Bài viết nghiên cứu quy định pháp luật về tổ chức của Tòa Hành chính ở Việt Nam, qua đó, đề xuất một số giải pháp đổi mới tổ chức của Tòa Hành chính đáp ứng yêu cầu trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Tòa Hành chính; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; kỷ nguyên mới. At present, the system of People's Courts, including Administrative Courts, is facing numerous challenges in the context of increasingly comprehensive and profound judicial reform requirements. This situation necessitates that Administrative Courts undertake organizational reforms in order to meet their assigned functions and practical tasks promptly. This article examines the current legal provisions governing the organization of Administrative Courts in Vietnam and, based on this, proposes several reform solutions to enhance their operational efficiency and meet the demands of the new era.

Keywords: Administrative Courts; socialist rule-of-law State of Vietnam; new era.

NGÀY NHẬN: 16/5/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 03/9/2025

NGÀY DUYỆT: 18/9/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.356.2025.1293>

1. Đặt vấn đề

Trong hệ thống cơ quan nhà nước, Tòa án nhân dân giữ vai trò là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp; có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân... Tòa án nhân dân (trong đó có Tòa Hành chính) luôn được xác định là một thiết chế quan trọng của bộ máy nhà nước trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp

hành Trung ương Đảng (khóa XIII), trong các nội dung về sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, hợp nhất cấp xã và xây dựng mô hình chính quyền địa phương theo hai cấp đã đánh dấu một bước ngoặt trong cải cách tổ chức chính quyền địa phương, xóa bỏ cấp huyện; đồng thời, tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước theo hướng hiệu lực, hiệu quả, liên thông và

* NCS của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

thống nhất. Sự thay đổi này không chỉ ảnh hưởng đến hệ thống chính quyền mà còn tác động trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án, đặc biệt là Tòa Hành chính thuộc Tòa án nhân dân cấp tỉnh - nơi xét xử các tranh chấp hành chính giữa cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và người dân, tổ chức.

2. Nền tảng tư tưởng, lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức của Tòa Hành chính đáp ứng yêu cầu trong kỷ nguyên mới

Dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền là những nền tảng tư tưởng và lý luận cốt lõi định hướng cho việc đổi mới tổ chức của Tòa Hành chính trong bối cảnh hiện nay. Dân chủ là một phạm trù và hiện thực xã hội rộng lớn, nhiều phương diện, đa cấp độ gắn liền với Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam¹. Dân chủ khẳng định vai trò làm chủ của Nhân dân đối với bộ máy nhà nước, đòi hỏi phải thiết lập cơ chế để người dân có thể giám sát, phản biện và khởi kiện các quyết định, hành vi hành chính khi bị xâm phạm quyền lợi. Vì vậy, Tòa Hành chính phải được tổ chức lại theo hướng chuyên biệt, độc lập và dễ tiếp cận nhằm thực hiện chức năng bảo vệ quyền con người một cách hiệu quả. Đồng thời, quyền con người, đặc biệt là quyền được xét xử công bằng và quyền được bảo vệ khỏi quyết định hành chính và hành vi hành chính tùy tiện là đòi hỏi mang tính phổ quát, được ghi nhận trong *Hiến pháp* và các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Để hiện thực hóa các quyền đó, tổ chức Tòa Hành chính cần vận hành theo nguyên tắc pháp quyền: bảo đảm mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính đều chịu sự kiểm soát của pháp luật.

Tại Việt Nam, Tòa Hành chính chính thức xuất hiện từ năm 1996, khi *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết vụ án hành chính* năm 1996 được

Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Trước đó, các khiếu kiện hành chính chủ yếu được giải quyết theo con đường hành chính nội bộ (còn gọi là khiếu nại hành chính), chưa có hệ thống tòa án chuyên trách. Từ năm 2002, *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* được Quốc hội thông qua đã quy định, Tòa án nhân dân cấp tỉnh, gồm các tòa chuyên trách (tòa hình sự, tòa dân sự, tòa lao động, tòa kinh tế và tòa hành chính). Tòa Hành chính giữ vị trí như một đơn vị chuyên môn thuộc Tòa án nhân dân cấp tỉnh, chịu trách nhiệm xét xử sơ thẩm và phúc thẩm theo thẩm quyền các vụ án hành chính. *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2002 đã đánh dấu những nỗ lực nhằm chuyên môn hóa hoạt động tư pháp hành chính, phù hợp với tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Đến *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2014, Tòa Hành chính được quy định là một tòa chuyên trách thuộc Tòa án nhân dân cấp tỉnh và Tòa án nhân dân cấp cao. Tòa Hành chính cấp tỉnh thực hiện chức năng xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính theo quy định của pháp luật. Tòa Hành chính cấp cao có nhiệm vụ xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm đối với các bản án, quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật hoặc bị kháng cáo, kháng nghị.

Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 đánh dấu bước chuyển mạnh mẽ trong cải cách tư pháp khi lần đầu tiên thiết lập mô hình Tòa án sơ thẩm chuyên biệt theo lĩnh vực. Trong đó, Tòa án sơ thẩm chuyên biệt về hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước và người đứng đầu từ cấp tỉnh trở lên bị khởi kiện, trừ các trường hợp tại điểm a khoản 2 Điều 62 *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2024, xét xử sơ thẩm các khiếu kiện đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc của người đứng đầu cơ quan tổ chức từ cấp tỉnh trở lên.

Về nhân sự, theo quy định tại Điều 90 *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2024, hệ thống ngạch thẩm phán trong ngành Tòa án được phân thành hai cấp, bao gồm: thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao và thẩm phán Tòa án nhân dân. Đây là sự phân định ngạch rõ ràng theo thẩm quyền xét xử và vị trí công tác của thẩm phán trong hệ thống tư pháp. Bên cạnh đó, để bảo đảm tính chuyên môn hóa trong đội ngũ thẩm phán, Ủy ban Thường vụ Quốc hội được giao thẩm quyền ban hành quy định chi tiết về nâng bậc của thẩm phán Tòa án nhân dân, điều kiện bổ nhiệm, tiêu chuẩn chuyên môn, kinh nghiệm cho từng bậc, số lượng, cơ cấu tỷ lệ các bậc thẩm phán Tòa án nhân dân.

Dù *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2024 đã được Quốc hội (khóa XV) thông qua tại kỳ họp thứ 7 và chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2025, nhưng để tiếp tục hoàn thiện thể chế phù hợp với yêu cầu đổi mới hệ thống chính trị, *Luật* vẫn đang được đặt trong lộ trình tiếp tục sửa đổi, bổ sung. Việc điều chỉnh không chỉ nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa thể chế nhà nước và chủ trương của Đảng mà còn thể hiện quyết tâm chính trị trong việc cơ cấu lại bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả - một nội dung cốt lõi trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đã được xác định trong các nghị quyết trung ương, đặc biệt là Nghị quyết số 18-NQ/TW và các văn kiện Đại hội XIII của Đảng.

3. Các yêu cầu của kỷ nguyên mới đối với tổ chức của Tòa Hành chính hiện nay

Thứ nhất, sau khi sáp nhập, các tòa chuyên trách thuộc Tòa án nhân dân cấp tỉnh, trong đó có Tòa Hành chính cần được tổ chức lại để phù hợp với quy mô và đặc thù của đơn vị hành chính mới.

Tòa Hành chính tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh đóng vai trò đặc biệt quan trọng nhằm mục đích chuyên môn hóa hoạt động xét xử

hành chính, nâng cao năng lực đội ngũ thẩm phán, thư ký trong việc giải quyết các tranh chấp phát sinh từ hoạt động quản lý nhà nước đang ngày càng phức tạp, nhạy cảm và đa dạng. Bên cạnh đó, Tòa Hành chính chuyên trách góp phần tăng cường hiệu lực kiểm soát quyền lực hành pháp thông qua việc phán xử độc lập các quyết định hành chính, hành vi hành chính có dấu hiệu vi phạm pháp luật, từ đó thúc đẩy nguyên tắc thượng tôn pháp luật và xây dựng nhà nước pháp quyền.

Việc quyết định thành lập Tòa Hành chính tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở các địa phương cần dựa trên các tiêu chí khách quan, như: số lượng vụ án hành chính phát sinh hàng năm trên địa bàn; tính chất phức tạp và mức độ tranh chấp của các vụ việc; mức độ phát triển kinh tế - xã hội; yêu cầu thực tiễn về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong quản lý nhà nước; năng lực sẵn có của đội ngũ cán bộ tư pháp, tránh tình trạng gây khó khăn cho người dân trong việc khởi kiện theo thủ tục phúc thẩm ra tòa theo lý thuyết về dịch vụ công.

Ngoài ra, quy trình đánh giá cần được thiết lập một cách minh bạch, khoa học, bao gồm: thu thập, thống kê dữ liệu các vụ án hành chính trong 3 - 5 năm gần nhất; phân tích đặc điểm, nội dung tranh chấp; khảo sát nhu cầu thực tế từ người dân, tổ chức, cơ quan tại địa phương; đánh giá năng lực tổ chức và nhân sự của hệ thống tòa án hiện hành. Trên cơ sở các tiêu chí và quy trình đó, các cơ quan có thẩm quyền sẽ đưa ra quyết định thành lập Tòa Hành chính cấp tỉnh nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu xét xử độc lập, công bằng và kịp thời, góp phần tăng cường khả năng kiểm soát quyền lực hành chính và bảo đảm công lý cho người dân.

Bên cạnh đó, việc trao thẩm quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc quyết định thành lập các tòa chuyên trách khác

theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là hoàn toàn phù hợp và cần thiết nhằm bảo đảm tính linh hoạt, kịp thời trong tổ chức bộ máy tư pháp, đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát sinh trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.

Thứ hai, sàng lọc, sắp xếp, phát triển nguồn nhân lực Tòa Hành chính thực sự đáp ứng yêu cầu đổi mới của đất nước trong kỷ nguyên vươn mình.

Phát triển nguồn nhân lực tư pháp nói chung và Tòa Hành chính nói riêng là khâu đột phá của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong kỷ nguyên mới. Sàng lọc, sắp xếp, phát triển nguồn nhân lực Tòa Hành chính không chỉ là bước đi nhằm nâng cao chất lượng xét xử mà còn là điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính chuyên nghiệp, liêm chính và hiệu lực thực thi quyền tư pháp.

Cần tăng cường huy động nhân sự từ Tòa án nhân dân cấp cao có trình độ chuyên môn cao trong giải quyết khiếu kiện hành chính về làm việc tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh, đặc biệt là Tòa Hành chính. Do đặc thù của án hành chính có số lượng lớn và phức tạp, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai. Ngoài ra, quy định này sẽ tạo cơ sở để Tòa án nhân dân tối cao và các cơ quan chức năng dễ dàng theo dõi, giám sát và điều chỉnh tổ chức bộ máy tư pháp ở địa phương theo hướng tinh gọn, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện Tòa Hành chính, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền.

Mặc dù Tòa án nhân dân cấp tỉnh được giao thẩm quyền thực hiện giám đốc thẩm, tái thẩm đối với các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân cấp khu vực theo *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* sửa đổi năm 2025, tuy nhiên, trên thực tế, số lượng các vụ việc mà tòa án cấp tỉnh thụ lý

theo thẩm quyền này không nhiều. Vì phần lớn các vụ án hành chính sau khi xét xử sơ thẩm đều bị các đương sự, thậm chí cả Viện Kiểm sát nhân dân hoặc chính tòa án gửi đơn kiến nghị hoặc kháng nghị lên cấp cao hơn để xem xét lại theo trình tự phúc thẩm. Sau phúc thẩm, nếu vẫn còn khiếu nại, các vụ việc sẽ tiếp tục được đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm.

Trong thực tiễn, phần lớn các bản án hành chính bị đề nghị giám đốc thẩm hoặc tái thẩm lại chính là các bản án do tòa án cấp tỉnh trực tiếp xét xử ở cấp sơ thẩm hoặc phúc thẩm. Do đó, việc phân quyền cho tòa án cấp tỉnh thực hiện giám đốc thẩm, tái thẩm đối với án của tòa án cấp khu vực tuy có thể giảm tải một phần áp lực cho Tòa án nhân dân tối cao nhưng không nhiều. Trọng tâm xử lý các vụ án hành chính theo thủ tục đặc biệt này vẫn sẽ tập trung chủ yếu tại Tòa án nhân dân tối cao do tính chất phức tạp của các tranh chấp và yêu cầu về tính chuẩn mực pháp lý cao trong việc xem xét lại bản án đã có hiệu lực pháp luật. Điều này cho thấy, việc tổ chức lại hệ thống Tòa Hành chính và phân định thẩm quyền giám đốc thẩm, tái thẩm cần tiếp tục được nghiên cứu kỹ lưỡng để bảo đảm hiệu quả phân cấp, tránh tình trạng dồn việc về trung ương và làm quá tải cho Tòa án nhân dân tối cao trong dài hạn.

Thứ tư, nghiên cứu xây dựng mô hình Tòa Hành chính điện tử.

Khi quy mô địa bàn quản lý mở rộng, dân số tăng lên đáng kể, khoảng cách địa lý giữa trụ sở Tòa Hành chính tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh với địa bàn cư trú của người khởi kiện (các thôn, bản, khu dân cư) trở nên xa hơn, thì việc quản lý bằng phương thức thủ công truyền thống sẽ không còn phù hợp, dễ dẫn đến chậm trễ, sai sót, thậm chí quá tải bộ máy công chức. Sau quá trình sáp nhập chính quyền địa phương, số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sáp nhập là 34 tỉnh,

thành phố. Mỗi xã mới sau sáp nhập sẽ có quy mô địa bàn rộng hơn nhiều lần, dân số tăng lên gấp 4 - 5 lần so với trước đây, đồng thời bao gồm nhiều cụm dân cư, thôn, bản với điều kiện phát triển không đồng đều.

Song song với đó, sự bùng nổ của công nghệ thông tin đang mở ra nhiều cơ hội để Tòa án nhân dân nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động xét xử. Tuy nhiên, sự thay đổi nhanh chóng này cũng đặt ra không ít thách thức, đòi hỏi hệ thống tòa án phải có những bước chuyển mình mạnh mẽ. Việc duy trì cách làm truyền thống và sử dụng công nghệ lạc hậu sẽ không còn phù hợp trong bối cảnh mới. Do đó, cần chủ động tận dụng các thành tựu công nghệ để thúc đẩy quá trình chuyển đổi số, hướng tới mục tiêu hoàn thiện tòa án điện tử. Đó là, xây dựng Tòa Hành chính điện tử nhằm nâng cao năng lực quản trị hệ thống tòa án trên nền tảng số; theo đó, người dân, doanh nghiệp thực hiện các thủ tục như nộp đơn khởi kiện hành chính, gửi tài liệu, chứng cứ; tiếp nhận thông báo tố tụng hành chính qua mạng mà không cần phải đến trụ sở tòa án. Đồng thời, cần mở rộng các dịch vụ như đăng ký trực tuyến để sao lục bản án, tài liệu; thanh toán lệ phí, án phí và các khoản phạt hành chính thông qua cổng thanh toán điện tử tích hợp.

Đồng thời, cần ứng dụng công nghệ hiện đại để hỗ trợ thẩm phán và cán bộ Tòa Hành chính nâng cao hiệu quả chuyên môn, giảm tải áp lực công việc và rút ngắn thời gian giải quyết vụ án hành chính. Một trong những giải pháp tiêu biểu là tiếp tục triển khai hệ thống “Trợ lý ảo” tích hợp trí tuệ nhân tạo (AI) tại Tòa Hành chính nhằm cung cấp nhanh chóng các thông tin pháp luật liên quan, giới thiệu những bản án, án lệ tương tự hoặc các tình huống pháp lý đã được Tòa án nhân dân tối cao tổng kết thực tiễn xét xử.

4. Kết luận

Trước yêu cầu phát triển mới của đất nước,

mỗi người cần phải đổi mới tư duy, mở rộng tầm nhìn, thống nhất nhận thức và tư tưởng, vượt qua chính mình, hy sinh lợi ích cá nhân vì lợi ích chung của đất nước². Vì vậy, việc điều chỉnh và đổi mới tổ chức của Tòa Hành chính không chỉ nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa thể chế nhà nước và chủ trương của Đảng mà còn thể hiện quyết tâm chính trị trong việc cơ cấu lại bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả - một nội dung cốt lõi trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam□

Chú thích:

1. Võ Khánh Vinh (2025). *Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên mới*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp quốc gia “Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới”, tr. 82.

2. Tổng Bí thư Tô Lâm (2025). *Chuẩn bị nền tảng vững chắc tiến tới Đại hội XIV của Đảng, đưa đất nước vững vàng tiến vào kỷ nguyên vươn mình phát triển giàu mạnh*. Báo Đại biểu nhân dân, số 187, ngày 17/4/2025.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.

2. Bộ Chính trị (2005). *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.

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

4. Quốc hội (2013). *Hiến pháp năm 2013*.

5. Quốc hội (2015). *Luật Tố tụng hành chính năm 2015*.

6. Quốc hội (2024). *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024*.

7. Quốc hội (2025). *Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh*.