

GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN TRONG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN QUA CÔNG TÁC KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

LÊ NGỌC DUY*

Tóm tắt: Bài viết phân tích, làm rõ thực trạng về vai trò của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính; chỉ ra một số hạn chế, thiếu sót, trên cơ sở đó đưa ra giải pháp nâng cao vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính.

Từ khóa: Viện kiểm sát nhân dân; bảo vệ quyền con người, quyền công dân; kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính

Ngày nhận bài: 01/11/2023; Biên tập xong: 08/11/2023; Duyệt đăng: 24/11/2023

SOLUTIONS TO IMPROVE THE ROLE OF THE PEOPLE'S PROCURACY IN PROTECTING HUMAN RIGHTS AND CIVIL RIGHTS THROUGH THE PROSECUTION IN HANDLING ADMINISTRATIVE CASES

Abstract: The article clarifies current legal provisions on the role of the People's Procuracy in protecting human rights and civil rights in administrative proceedings, assesses some limitations and then proposes solutions to enhance the role of the People's Procuracy in protecting human rights and civil rights through the prosecution in handling administrative cases.

Keywords: The People's Procuracy, protecting human rights and civil rights, prosecution in handling administrative cases

Received: Nov 1st, 2023; Editing completed: Nov 8th, 2023; Accepted for publication: Nov 24th, 2023

1. Quy định của pháp luật về vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính

Kiểm sát hoạt động tư pháp là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quyền lực tư pháp, đồng thời cũng là một chức năng hiến định của VKSND. Thông qua thực hiện chức năng này, VKSND có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, 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, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất¹. Cụ thể hóa nhiệm vụ

hiến định nêu trên trong lĩnh vực tố tụng hành chính (TTHC), tại khoản 2 Điều 22 Luật TTHC năm 2015 quy định về trách nhiệm của VKSND khi tham gia quan hệ TTHC đã được ghi nhận đầy đủ, rõ ràng, là kim chỉ nam định hướng cho các hoạt động công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính. Điều 25 Luật TTHC năm 2015 quy định vai trò của Viện kiểm sát (VKS) trong TTHC là: “Viện kiểm sát kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính nhằm bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính kịp thời, đúng pháp luật”.

Điều 43 Luật TTHC năm 2015 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của VKS khi kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính².

**Email: Duyle668@gmail.com*

Tiến sĩ, Phó Trưởng khoa Nhà nước và Pháp luật, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

¹ Quy định tại khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức VKSND năm 2014.

Để thực hiện các nhiệm vụ, hoạt động trên, Luật TTHC năm 2015 đã quy định cho VKS những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định nhằm đảm bảo hoạt động kiểm sát đạt kết quả, chất lượng trong thực tiễn, cụ thể là bao gồm các quyền hạn sau đây:

- Quyền yêu cầu

Quyền yêu cầu là một quyền năng pháp lý của VKSND trong quá trình thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, được thực hiện trong trường hợp VKS phát hiện Tòa án, người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng thực hiện không đúng, không đầy đủ hoặc chưa thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được pháp quy định thì VKS có quyền yêu cầu các chủ thể phải nghiêm chỉnh thực hiện theo đúng quy định của pháp luật (khoản 6 Điều 84 Luật TTHC năm 2015).

- Quyền kiến nghị

Quyền kiến nghị trong giải quyết vụ án hành chính là một quyền năng pháp lý của VKS trong quá trình thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết các vụ án

hành chính, được quy định tại khoản 2 Điều 5, các điều 27, 28, Điều 30 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, Điều 25 Luật TTHC năm 2015.

Khi phát hiện thấy hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính có vi phạm pháp luật ít nghiêm trọng, không thuộc trường hợp kháng nghị theo quy định của pháp luật, VKS kiến nghị với cơ quan, tổ chức, cá nhân đó khắc phục vi phạm pháp luật và xử lý nghiêm minh người vi phạm pháp luật. Cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm xem xét, giải quyết, trả lời kiến nghị của VKS theo quy định pháp luật.

- Quyền kháng nghị

Quyền kháng nghị là quyền năng cơ bản, đặc trưng nhất của VKSND trong việc thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp. Quyền kháng nghị của VKSND được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, khoản 7 Điều 27 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, khoản 2 Điều 25 Luật TTHC năm 2015. Kháng nghị không chỉ là quyền hạn mà còn là nhiệm vụ, trách nhiệm của VKS trong bảo vệ pháp luật và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. VKSND thực hiện quyền kháng nghị để đảm bảo việc xét xử của Tòa án tuân thủ đúng pháp luật, tránh oan sai, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể tham gia trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

Như vậy, việc thi hành đầy đủ các quy định của Luật TTHC năm 2015 về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của VKSND sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm, vai trò của VKS trong công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính, bảo đảm việc giải

² Khi được Viện trưởng VKS phân công thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tố tụng hành chính, Kiểm sát viên có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: 1. Kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện; 2. Kiểm sát việc thụ lý, giải quyết vụ án; 3. Nghiên cứu hồ sơ vụ án; xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ theo quy định tại khoản 6 Điều 84 của Luật này; 4. Tham gia phiên tòa, phiên họp và phát biểu ý kiến của Viện kiểm sát về việc giải quyết vụ án theo quy định của Luật này; 5. Kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án; 6. Yêu cầu, kiến nghị Tòa án thực hiện hoạt động tố tụng theo quy định của Luật này; 7. Đề nghị với Viện trưởng Viện kiểm sát có thẩm quyền kháng nghị bản án, quyết định của Tòa án có vi phạm pháp luật; 8. Kiểm sát hoạt động tố tụng của người tham gia tố tụng; yêu cầu, kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý nghiêm minh người tham gia tố tụng vi phạm pháp luật; 9. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của Luật này.

quyết vụ án kịp thời, có căn cứ, đúng quy định của pháp luật, qua đó bảo vệ, bảo đảm quyền con người.

2. Vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua thực tiễn công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính

2.1. Những kết quả đã đạt được

- Về thực hiện quyền yêu cầu, trong thời gian từ ngày 01/01/2018 đến ngày 30/11/2022, quá trình kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, VKS các cấp đã ban hành 1.619 yêu cầu. Trong đó, số văn bản yêu cầu với Tòa án là 1.531 yêu cầu, chiếm tỷ lệ 94,6% tổng số yêu cầu đã ban hành; số văn bản yêu cầu với cơ quan, tổ chức, cá nhân khác là 88 yêu cầu. Kết quả thực hiện yêu cầu, tổng số yêu cầu của VKS đã được thực hiện là 1.602 yêu cầu, đạt tỷ lệ 98,9%, trong đó Tòa án đã thực hiện 1.515 yêu cầu, đạt tỷ lệ 98,9%, cơ quan, tổ chức, cá nhân đã thực hiện 87 yêu cầu, đạt tỷ lệ 98,9%; số yêu cầu không được thực hiện là 17 yêu cầu³.

- Về thực hiện quyền kiến nghị, trong thời gian từ ngày 01/01/2018 đến ngày 30/11/2022, quá trình kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, VKS các cấp đã ban hành được 1.309 kiến nghị, được chấp nhận 1.018 kiến nghị (đạt 77,76%), trong đó kiến nghị Tòa án 1.062, được chấp nhận 1.051 (đạt 98,96%); kiến nghị cơ quan, tổ chức và cá nhân 244, được chấp nhận 234 (đạt 95,9%)⁴.

³ Vụ 10 - VKSND tối cao, Báo cáo tổng kết công tác việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật các năm 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, Hà Nội

⁴ Vụ 10 - VKSND tối cao, Báo cáo tổng kết công tác việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp

- Về thực hiện quyền kháng nghị:

+ Kháng nghị phúc thẩm

Đây là kháng nghị đối với bản án, quyết định chưa có trong hiệu lực pháp luật của Tòa án về vụ án hành chính. Thông qua công tác kiểm sát, VKSND tối cao tổng hợp một số dạng vi phạm thường gặp của Tòa án thể hiện như sau: Xác định không đúng tư cách tham gia tố tụng của đương sự; Không giải quyết đầy đủ yêu cầu khởi kiện của đương sự; Không đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng; Xác định không đúng đối tượng khởi kiện, dẫn đến giải quyết sự việc không thuộc thẩm quyền của Tòa án; Xác định không đúng thời hiệu khởi kiện, dẫn đến đình chỉ giải quyết không đúng quy định hoặc giải quyết yêu cầu đã hết thời hiệu khởi kiện; Không xem xét các quyết định có liên quan đến quyết định bị khởi kiện, làm cho vụ án giải quyết không được triệt để⁵. Từ những dạng, loại vi phạm nêu trên, trong thời gian từ ngày 01/01/2018 đến 30/11/2022, VKS các cấp đã ban hành 654 kháng nghị phúc thẩm đối với bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính chưa có hiệu lực pháp luật. Trong tổng số 604 kháng nghị phúc thẩm đã được xét xử, số kháng nghị được chấp nhận là 333 kháng nghị, đạt tỷ lệ 55,1% trên tổng số kháng nghị đã xét xử⁶.

luật các năm 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, Hà Nội.

⁵ Vụ 10 - VKSND tối cao (2023), Báo cáo chuyên đề công tác kháng nghị trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động, Hà Nội.

⁶ Vụ 10 - VKSND tối cao, Báo cáo tổng kết công tác việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật các năm 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, Hà Nội.

+ *Kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm*

Việc thực hiện đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của VKS trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm của VKS, không chỉ góp phần vào việc nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính, mà còn bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm tình hình an ninh chính trị tại địa phương, đồng thời góp phần bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Trong thời gian từ ngày 01/01/2018 đến 30/11/2022, VKSND cấp cao và VKSND tối cao đã ban hành 127 kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm đối với bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính đã có hiệu lực pháp luật. Về số kháng nghị đã xét xử: 116 kháng nghị; trong đó, số kháng nghị được Hội đồng xét xử chấp nhận: 91 kháng nghị, đạt tỷ lệ 78,4%.

Như vậy, trong những năm qua, lãnh đạo VKSND tối cao luôn quan tâm đến khâu công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, đặc biệt, thông qua công tác kháng nghị đã khắc phục được nhiều thiếu sót trong công tác giải quyết các vụ án hành chính, từ đó bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong TTHC, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức.

2.2. Một số hạn chế, thiếu sót trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân của Viện kiểm sát nhân dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính và nguyên nhân

2.2.1. Một số hạn chế, thiếu sót trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân của Viện

kiểm sát nhân dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính

Thứ nhất, hạn chế, thiếu sót trong công tác kiểm sát việc lập hồ sơ của Tòa án, trong việc nghiên cứu, báo cáo đề xuất hướng giải quyết vụ án trước khi tham gia phiên tòa. Cụ thể như:

- Khi kiểm sát lập hồ sơ, chưa chú trọng kiểm tra tính hợp pháp trong việc thụ lý vụ án của Tòa án nên không phát hiện được việc Tòa án thụ lý, giải quyết vụ án không đúng đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính.

- Chưa chú trọng xem xét, đánh giá về tính hợp pháp, đầy đủ trong việc lập hồ sơ của Tòa án nên không phát hiện được những vi phạm nghiêm trọng trong việc thu thập chứng cứ, xác định chứng cứ của Tòa án.

- Không nghiên cứu kỹ các tài liệu có tại hồ sơ vụ án khi báo cáo đề xuất xử lý, chuẩn bị nội dung tham gia phiên tòa nên không phát hiện được sai lầm của Tòa án trong việc xem xét, đánh giá chứng cứ.

Ví dụ: Vụ Nguyễn Thị Diệu Lan khởi kiện Trường Công an huyện Cẩm Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh. Tòa án cấp sơ thẩm đã xác định không đúng đối tượng bị khởi kiện trong vụ án nhưng Kiểm sát viên (KSV) trong quá trình kiểm sát việc thụ lý, nghiên cứu hồ sơ vụ án để tham gia phiên tòa không chú ý kiểm tra tính có căn cứ, hợp pháp trong việc thụ lý vụ án nên không phát hiện được. Hội đồng xét xử phúc thẩm đã Áp dụng hủy Bản án sơ thẩm⁷.

⁷ VKSND tỉnh Hà Tĩnh, Chuyên đề: Một số giải pháp công tác kiểm sát nhằm nâng cao số lượng, chất lượng kháng nghị phúc thẩm án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động, nguồn: <https://vienkiemsat.hatinh.gov.vn/vks/portal/read/thong-bao-moi-hop/news/>

Thứ hai, hạn chế, thiếu sót trong công tác kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án. Một số VKS các cấp khi tiến hành kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án còn mang tính hình thức, chưa kiểm sát chặt chẽ các bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính của Tòa án cùng cấp, cấp dưới, dẫn tới bỏ sót, không phát hiện được vi phạm hoặc phát hiện không đầy đủ vi phạm của bản án, quyết định để thực hiện quyền kháng nghị nên không có kháng nghị hoặc tỷ lệ kháng nghị thấp so với số án bị huỷ, sửa. Ví dụ: Vụ Lê Thị Nhị và Nguyễn Đình Phiên khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND huyện Kỳ Anh: Tòa án cấp sơ thẩm giải quyết về phần án phí không đúng hướng dẫn tại điểm b khoản 3 Điều 19 Nghị quyết số 01/2012/NQ-HĐTP ngày 13/6/2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân (TAND) tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của pháp luật về án phí, lệ phí Tòa án, nhưng KSV không phát hiện được khi kiểm sát bản án sơ thẩm⁸.

Thứ ba, hạn chế, thiếu sót trong công tác kháng nghị bản án, quyết định vụ án hành chính. Chất lượng của một số kháng nghị chưa đạt yêu cầu, việc phân tích, lập luận thiếu chặt chẽ, không phát hiện hết những vi phạm, thiếu sót của bản án, quyết định, chưa bảo đảm tính có căn cứ và đúng quy định của pháp luật. Trong

đó, chất lượng kháng nghị phúc thẩm trong một số đơn vị còn hạn chế, không có căn cứ, VKS cấp trên phải rút kháng nghị, ví dụ tại VKS các tỉnh Thái Bình, Bến Tre, Vĩnh Long⁹,...

Tỷ lệ kháng nghị, nhất là kháng nghị phúc thẩm được Tòa án chấp nhận vẫn còn thấp, ví dụ, tỷ lệ kháng nghị phúc thẩm đạt 59%; tỷ lệ kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm đạt tỷ lệ 72%¹⁰. Có những kháng nghị chỉ tập trung vào vi phạm tố tụng mà chưa phân tích hậu quả gây thiệt hại đến lợi ích của đương sự, lợi ích công cộng, của Nhà nước dẫn đến kháng nghị không vững chắc, không đủ sức thuyết phục Hội đồng xét xử nên không được chấp nhận. Nhiều trường hợp phải thay đổi, bổ sung hoặc rút kháng nghị trước và tại phiên tòa¹¹.

2.2.2. Nguyên nhân của hạn chế, thiếu sót Nguyên nhân khách quan

- Những hạn chế, khó khăn, vướng mắc của Luật TTHC năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành nêu trên cũng là nguyên nhân ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả công tác kiểm sát giải quyết vụ án hành chính, qua đó, ảnh hưởng đến vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong TTHC.

- Một số giải đáp vướng mắc, hướng dẫn thực hiện mới chỉ được ban hành dưới dạng Công văn của TAND tối cao, không phải là văn bản quy phạm pháp

chuyen-de-mot-so-giai-phap-cong-tac-kiem-sat-nham-nang-cao-so-luong-chat-luong-k.html.

⁸ VKSND tỉnh Hà Tĩnh, *Chuyên đề: Một số giải pháp công tác kiểm sát nhằm nâng cao số lượng, chất lượng kháng nghị phúc thẩm án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động*, nguồn: <https://vienkiemsat.hatinh.gov.vn/vks/portal/read/thong-bao-moi-hop/news/chuyen-de-mot-so-giai-phap-cong-tac-kiem-sat-nham-nang-cao-so-luong-chat-luong-k.html>.

⁹ VKSND tối cao (2022), Báo cáo tổng kết công tác năm 2022 của ngành Kiểm sát nhân dân năm, Hà Nội, tr.34.

¹⁰ VKSND tối cao (2022), tldd, tr.34.

¹¹ Vụ 10 - VKSND tối cao (2023), *Báo cáo chuyên đề công tác kháng nghị trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động*, Hà Nội.

luật nên chỉ có ý nghĩa tham khảo, dẫn đến giá trị pháp lý không cao, thiếu thống nhất trong việc áp dụng. Tuy nhiên, trên thực tế, TAND các cấp vẫn vận dụng các Công văn này vào việc giải quyết các vụ án hành chính.

- Sự phối hợp giữa VKSND, TAND, chính quyền địa phương và các cơ quan chuyên môn trực thuộc chính quyền địa phương cùng cấp ở một số địa phương chưa được chặt chẽ, thường xuyên.

Nguyên nhân chủ quan

- Việc tổ chức các Hội thảo, hội nghị chưa mang tính thường xuyên, chất lượng chưa cao về tổng kết thực tiễn; công tác đào tạo, tự đào tạo chưa đảm bảo, nhất là kiến thức về pháp luật quốc tế.

- Công tác tổ chức cán bộ ở một số đơn vị còn nhiều bất cập như việc bố trí công chức thực hiện nhiệm vụ trong lĩnh vực này còn chưa mang tính ổn định, chất lượng chưa đáp ứng được yêu cầu.

- Cơ sở vật chất bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ tuy đã được đầu tư nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu như: Trụ sở xuống cấp, đi thuê trụ sở làm việc, các thiết bị công nghệ thông tin có nơi chưa được trang bị về máy ghi âm, ghi hình để phục vụ cho KSV tham gia phiên tòa, phiên họp, thu thập chứng cứ.

- Một số công chức, KSV còn thụ động, ý thức trách nhiệm chưa cao, chưa chịu khó học tập, nghiên cứu tài liệu, văn bản hướng dẫn nghiệp vụ của Ngành, chưa đi sâu nghiên cứu hồ sơ vụ án, chưa kịp thời phát hiện vi phạm của Tòa án, quyết định hành chính và các văn bản có liên quan bị khiếu kiện. Vẫn có tình trạng KSV nể nang, ngại va chạm, phát hiện vi phạm nhưng chưa quyết liệt thực hiện

các quyền kiến nghị, kháng nghị để khắc phục vi phạm¹².

- Nhiều trường hợp VKS yêu cầu Tòa án chuyển hồ sơ để xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm gặp nhiều khó khăn như: Tòa án không chuyển hoặc chuyển chậm làm ảnh hưởng đến tiến độ, chỉ tiêu giải quyết đơn nhưng chưa có quy định cụ thể giữa hai ngành để khắc phục.

3. Giải pháp nâng cao vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính

3.1. Tiếp tục nâng cao vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính

Vai trò của VKSND trong TTHC là một cơ quan bảo vệ pháp luật, với những quyền năng đủ mạnh như: Quyền yêu cầu, quyền kiến nghị, quyền kháng nghị để bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và được sự ủng hộ, tin cậy của nhân dân, cũng như của toàn xã hội sẽ góp phần rất lớn cho VKSND thực hiện tốt công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC. Việc xác định rõ vị trí, vai trò, mở rộng thẩm quyền của VKSND trong TTHC được xác lập trên các cơ sở sau đây: Quyền khởi kiện vụ án hành chính của VKS xuất phát từ nhiệm vụ hiến định của VKSND là bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Với những quy định VKS chỉ dừng lại ở “*tham gia, kiến nghị*” để bảo vệ quyền, lợi

¹² Vụ 10 - VKSND tối cao (2023), *Báo cáo chuyên đề công tác kháng nghị trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động*, Hà Nội.

ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức trong TTHC thì sẽ thiếu vắng thiết chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, tập thể như khi tranh chấp là tài sản công, lợi ích công cộng, quyền sử dụng đất, nhà ở rất cần có chủ thể đứng ra bảo vệ. Trong xã hội dân chủ cần đa dạng hoá các kênh, các hình thức bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích tổ chức và công dân bằng con đường Toà án nhưng không loại trừ khả năng bảo vệ của VKS trong lĩnh vực này. Các hình thức bảo vệ khác nhau cần phải được phát triển song song mà không phủ nhận lẫn nhau. Vì vậy, cần bổ sung quy định về chế định kiểm sát tố tụng hành chính trong Luật TTHC năm 2015. Trong đó, xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của VKSND trong kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và chủ thể có liên quan trong các lĩnh vực như: Đất đai, tài nguyên, khoáng sản, môi trường, dược phẩm, an toàn thực phẩm, quyền và lợi ích của công dân để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng¹³. Bên cạnh đó, cần quy định rõ trách nhiệm, nhiệm vụ của VKSND trong việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính về thẩm quyền khởi kiện; trình tự, thủ tục; tư cách tham gia tố tụng của VKS. Như vậy, cần xác định rõ vị trí, vai trò, mở rộng thẩm quyền của VKSND trong TTHC theo hướng:

Một là, VKS là người đại diện cho nhà nước bảo vệ pháp luật. Khi đó, VKS tham gia với vai trò bảo vệ luật pháp trong việc

giải quyết các vụ án hành chính. Trong trường hợp này, VKS tham gia tố tụng với tư cách là cơ quan tiến hành tố tụng.

Hai là, VKS là người khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, lợi ích của những cá nhân không có khả năng tự thực hiện quyền dân sự hoặc không thể tự bảo vệ mình. Trong trường hợp này, VKS tham gia tố tụng với vai trò là một bên đương sự (người khởi kiện) trong việc giải quyết các vụ việc dân sự, vụ án hành chính.

3.2. Hoàn thiện một số quy định pháp luật tố tụng hành chính

Để nâng cao vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính, trước hết phải xây dựng hệ thống các quy phạm pháp luật hoàn chỉnh trong lĩnh vực này. Luật TTHC năm 2015 được đánh giá là một bước tiến lớn trong xây dựng Nhà nước pháp quyền, tăng cường quyền dân chủ của công dân và trách nhiệm của Nhà nước. Trong đó, VKSND không chỉ có vai trò quan trọng trong phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong TTHC mà còn trở thành công cụ để người dân bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình trước hành vi vi phạm của các cơ quan công quyền. Luật TTHC năm 2015 đã quy định tương đối đầy đủ về cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong TTHC. Tuy nhiên, qua thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính, một số quy định của Luật TTHC năm 2015 vẫn còn bất cập, vướng mắc, khó được thực thi trong thực tiễn. Vì vậy, trong thời gian tới cần tiếp tục kiến nghị khắc phục tình trạng trên, cụ thể như sau:

¹³ Nguyễn Huy Tiến, *Vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, nguồn: <https://kiemsat.vn/vai-tro-cua-vien-kiem-sat-nhan-dan-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trung-quoc-bai-hoc-kinh-nghiem-doi-voi-viet-nam-64795.html>.

Thứ nhất, về kiểm sát trả lại đơn khởi kiện

Theo quy định tại Luật TTHC năm 2015, trong trường hợp đương sự có khiếu nại, VKS có kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án phải mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị và phiên họp có sự tham gia của đại diện VKS. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 không quy định về trình tự, thủ tục, nội dung tại phiên họp giải quyết khiếu nại, kiến nghị thông báo trả lại đơn khởi kiện được tiến hành như thế nào; không quy định rõ về trình tự, thủ tục Chánh án Tòa án cấp trên ra quyết định giải quyết khiếu nại, kiến nghị, có cần phải mở phiên họp giải quyết hay không? Nếu không mở phiên họp, không có sự tham gia của VKS, đặc biệt trong trường hợp VKS có kiến nghị, liệu có đảm bảo tính khách quan của quyết định giải quyết khiếu nại của Chánh án Tòa án trên một cấp được coi là quyết định giải quyết cuối cùng hay không? Những nội dung này cần được hướng dẫn thống nhất trong việc áp dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật TTHC theo hướng bổ sung quy định về trình tự, thủ tục, nội dung phiên họp giải quyết khiếu nại của đương sự hoặc kiến nghị của VKS về trả lại đơn khởi kiện của Tòa án (phải có sự tham gia của đại diện VKS).

Thứ hai, về sự có mặt của Kiểm sát viên tại các phiên họp, phiên tòa

Khoản 2 Điều 25 Luật TTHC năm 2015 quy định về tham gia phiên tòa, phiên họp của VKS (KSV). Tuy nhiên, khoản 1 Điều 156 Luật TTHC năm 2015 lại

quy định về việc có mặt của KSV: “Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử”. Quy định như trên gây bất cập cho KSV vì sẽ không kiểm sát được diễn biến tại phiên tòa để có quan điểm về tố tụng cũng như nội dung vụ án. Bởi lẽ, việc vắng mặt KSV tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính sẽ ảnh hưởng đến hoạt động giám sát xét xử, ảnh hưởng tới việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân của người khởi kiện trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Do vậy, cần quy định bắt buộc sự có mặt của KSV tại các phiên tòa nhằm bảo đảm sự tuân thủ pháp luật tố tụng của những người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng, qua đó bảo vệ quyền của người khởi kiện trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

Thứ ba, về kiểm sát việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời

Theo Điều 76 Luật TTHC năm 2015, VKS có quyền kiến nghị đối với quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời của Tòa án trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định. Để xem xét các quyết định trên có căn cứ, đúng pháp luật hay không, cần phải nghiên cứu các chứng cứ, tài liệu nhưng Luật TTHC năm 2015 và Thông tư liên tịch số 03/2016 không quy định Tòa án chuyển tài liệu cùng các quyết định nêu trên cho VKS hoặc VKS có quyền yêu cầu Tòa án cho sao chụp tài liệu. Do đó, cần bổ sung quy định tại khoản 1 Điều 76 Luật TTHC năm 2015: “Tòa án có trách nhiệm chuyển tài liệu cùng các quyết định cho Viện kiểm sát, nếu Tòa án không chuyển thì Viện kiểm sát có quyền yêu cầu Tòa án cho sao chụp tài liệu”.

3.3. Nâng cao trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân các cấp trong công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính

Thứ nhất, VKSND các cấp kiểm sát chặt chẽ quá trình giải quyết vụ án hành chính của TAND các cấp trong phạm vi thẩm quyền, từ kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện đến kiểm sát việc thụ lý, giải quyết vụ án của Tòa án, kiểm sát các bản án, quyết định của Tòa án và kiểm sát xét xử tại phiên tòa, phiên họp qua các giai đoạn sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm.

Thứ hai, VKSND các cấp đảm bảo việc cử KSV tham gia các phiên tòa, phiên họp theo quy định. Trên cơ sở đó, KSV thực hiện kiểm sát tại phiên tòa, phiên họp, phát biểu quan điểm của VKS tại phiên tòa, phiên họp. Ý kiến phát biểu quan điểm giải quyết vụ án của đại diện VKS được Hội đồng xét xử ghi nhận, nâng cao chất lượng phát biểu của KSV tại phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính, góp phần vào quá trình giải quyết các vụ án hành chính cũng như khẳng định rõ hơn vai trò của VKS trong TTHC.

Thứ ba, thông qua hoạt động công tác kiểm sát, VKS các cấp kịp thời phát hiện những vi phạm phát sinh trong quá trình giải quyết vụ án hành chính trên cơ sở đó thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị. Việc tích cực thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị của VKS góp phần khắc phục kịp thời vi phạm, hạn chế việc xâm phạm quyền và lợi ích của các đương sự, qua đó góp phần đảm bảo việc giải quyết các vụ án hành chính kịp thời, khách quan, đúng pháp luật, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, lợi ích của Nhà nước.

Có thể nhận thấy, thời gian qua, VKSND đã có những đổi mới mạnh mẽ về tổ chức và hoạt động, năng lực và chất lượng kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính đã đáp ứng được nhu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi tham gia vào quan hệ pháp luật tố tụng hành chính. Điều này khẳng định VKSND đã có những đóng góp rất lớn trong thực hiện nhiệm vụ hiến định bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính ở Việt Nam giai đoạn hiện nay. Chính vì vậy, trong thời gian tới, cần tiếp tục nâng cao vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Luật Tổ chức VKSND năm 2014.
3. Luật Tố tụng hành chính năm 2015.
4. Nguyễn Huy Tiến, *Vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, nguồn: <https://kiemsat.vn/vai-tro-cua-vien-kiem-sat-nhan-dan-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trung-quoc-bai-hoc-kinh-nghiem-doi-voi-viet-nam-64795.html>.
5. Vụ 10 - VKSND tối cao, *Báo cáo tổng kết công tác việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật các năm 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022*, Hà Nội.
6. Vụ 10 - VKSND tối cao (2023), *Báo cáo chuyên đề công tác kháng nghị trong lĩnh vực kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động*, Hà Nội.
7. VKSND tối cao (2022), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2022 của ngành Kiểm sát nhân dân năm*, Hà Nội.