

VAI TRÒ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LÊ NGỌC DUY*

Trên cơ sở Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015, bài viết tập trung phân tích, làm rõ vai trò bảo vệ quyền con người, quyền công dân (QCN, QCD) trong tố tụng hành chính của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND). Từ đó, đưa ra một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về vai trò bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính của VKSND.

Từ khóa: Bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tố tụng hành chính, Viện Kiểm sát nhân dân.

On the foundation of the Administrative Procedure Code of 2015, the paper finds its interest in analyzing and clarifying the role of the People's Procuracies on protecting human rights and citizen rights in the administrative proceedings. Finally, it proposes some supplements and amendments for the regulations on the role of the People's Procuracies on protecting the human rights and citizen rights in the administrative proceedings.

Keywords: Protecting human rights, citizen rights, administrative proceedings, the People's Procuracies.

Vai trò bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính của VKSND được thể hiện qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của VKSND trong tố tụng hành chính, mà cụ thể chính là công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính của VKSND. Trên cơ sở cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức VKSND năm 2014 về chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp và nhiệm vụ hiến định bảo vệ QCN, QCD của VKSND, theo đó, hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính của VKSND được xác định từ khi Tòa án thụ lý vụ đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án.

1. Vai trò bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành

chính của VKSND theo Luật tố tụng hành chính năm 2015

Bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính của VKSND được thể hiện thông qua chức năng, nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính của VKSND. Trên cơ sở Luật TTHC năm 2015 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng, Phó viện trưởng, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên trong việc bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính của VKSND thể hiện qua những nội dung cơ bản sau đây:

Thứ nhất, bảo vệ QCN, QCD thông qua hoạt động kiểm sát thụ lý vụ án hoặc kiểm sát trả lại đơn khởi kiện

** Thạc sĩ, Khoa Nhà nước và Pháp luật, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội*

Theo Điều 124 Luật TTHC năm 2015, để bảo đảm quyền khởi kiện của cá nhân, công dân, khi nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện do Tòa án gửi thì Kiểm sát viên (KSV) được phân công kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện phải thực hiện hoạt động kiểm sát căn cứ trả lại đơn. Trường hợp Tòa án trả lại đơn khởi kiện không đúng pháp luật thì KSV báo cáo với Viện trưởng VKS để thực hiện quyền kiến nghị với Chánh án đã trả lại đã trả lại đơn khởi kiện, Tòa án phải xem xét, giải quyết kiến nghị đó (thông qua phiên họp) có sự tham gia của VKS cùng cấp. Nếu Chánh án Tòa án cùng cấp ra quyết định giữ nguyên việc trả lại đơn khởi kiện mà VKS cùng cấp vẫn không đồng ý thì có quyền kiến nghị với Chánh án Tòa án cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết. Ngoài ra, trường hợp người khởi kiện khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán được phân công giải quyết khiếu nại phải mở phiên họp giải quyết với sự tham gia của VKS cùng cấp và người khiếu nại. Theo đó, Viện trưởng phân công Kiểm sát viên tham gia phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án theo quy định tại khoản 3 Điều 124 Luật TTHC và hướng dẫn tại Điều 26 Thông tư liên tịch số 03/2016⁽¹⁾. Do vậy, việc pháp luật tổ tụng hành chính ghi nhận sự có mặt của VKS tại phiên họp giải quyết khiếu nại, kiến nghị và phát biểu ý kiến về việc trả lại đơn khởi kiện cho thấy vai trò, trách nhiệm của VKS trong việc bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của các chủ thể; đồng

thời, việc thực hiện quyền kiến nghị (ở hai cấp xét xử của Tòa án) để yêu cầu Tòa án xem xét lại việc trả lại đơn khởi kiện cũng là điều kiện bảo đảm hiệu quả hoạt động kiểm sát trả lại đơn khởi kiện của cá nhân, công dân trước khả năng vi phạm quyền của họ từ phía Tòa án.

Đối với việc thụ lý vụ án hành chính, hoạt động kiểm sát của VKS góp phần bảo đảm hoạt động thụ lý của Tòa án đúng quy định của pháp luật, là hoạt động tổ tụng đầu tiên, là cơ sở phát sinh các quyền và nghĩa vụ tố tụng của cá nhân, công dân trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Do đó, khi nhận được thông báo thụ lý do Tòa án gửi, Viện trưởng VKSND tổ chức chỉ đạo thực hiện công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính, như phân công KSV, KTV tiến hành hoạt động tố tụng đối với vụ án, thông báo cho Tòa án biết. Trên cơ sở đó, KSV tiến hành các hoạt động kiểm sát theo quy định như kiểm tra tính hợp pháp của việc khởi kiện, xác định vụ việc có thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, nội dung và hình thức của thông báo thụ lý, thời hạn gửi thông báo cho VKS có đúng quy định pháp luật, việc thu thập chứng cứ và lập hồ sơ vụ án hành chính của Tòa án. Khi nghiên cứu hồ sơ, KSV phải đánh giá tính khách quan, tính hợp pháp, có căn cứ của các tài liệu, chứng cứ do các bên đương sự cung cấp hoặc do Tòa án xác minh, thu thập theo quy định pháp luật. KSV kiểm sát việc lập hồ sơ vụ án hành chính, nhằm đảm bảo việc lập hồ sơ của Tòa án được đầy đủ, khách quan, đúng pháp luật, góp phần giải quyết vụ án nhanh chóng, kịp thời, chính xác, qua đó, bảo đảm quyền và

1 Khoản 1 Điều 9 Quyết định số 282/QĐ - VKSTC về việc ban hành quy chế công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính của Viện trưởng VKSND tối cao.

lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Trường hợp phát hiện vi phạm thì báo cáo lãnh đạo VKS thực hiện quyền kiến nghị khắc phục vi phạm và phòng ngừa vi phạm⁽¹⁾.

Thứ hai, bảo vệ QCN, QCD thông qua việc tham gia phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính của VKSND

Theo quy định của Luật TTHC năm 2015, VKS tham gia phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính với vai trò là cơ quan tiến hành tố tụng và người tiến hành tố tụng. Tại Điều 25 Luật TTHC năm 2015 đã quy định cụ thể các trường hợp VKSND tham gia phiên tòa giải quyết vụ án hành chính. Trong tố tụng hành chính, đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu họ không có người khởi kiện thì VKS kiến nghị UBND cấp xã nơi người đó cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó.

Lần đầu tiên Luật TTHC năm 2015 đã quy định đối với trường hợp KSV được Viện trưởng phân công tham gia phiên tòa, phiên họp sơ thẩm hoặc phiên tòa, phiên họp phúc thẩm mà vắng mặt thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành việc xét xử, không hoãn phiên tòa, trừ trường hợp VKS kháng nghị phúc thẩm (Điều 156 và Điều 224). Quy định này nhằm

bảo đảm cho việc xét xử, giải quyết vụ án hành chính được nhanh chóng, kịp thời, đề cao trách nhiệm của KSV và của VKS. Tuy nhiên, trên thực tế quy định này cũng ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động xét xử theo xu thế không thuận lợi cho người tham gia tố tụng, nhất là thiếu vắng chủ thể giám sát đối với hoạt động của Hội đồng xét xử. Bên cạnh đó, khi KSV trực tiếp tham gia các phiên họp, phiên tòa và phát biểu ý kiến tại phiên tòa đã bảo đảm việc tuân theo pháp luật tố tụng của Hội đồng xét xử, phòng ngừa và kịp thời xử lý các vi phạm QCN, QCD từ cơ quan Tòa án. Đồng thời, tại phiên tòa, KSV trực tiếp tham gia trả lời, đặt câu hỏi, tranh luận, đối đáp để làm sáng tỏ các nội dung của vụ án, một mặt góp phần bảo đảm phán quyết của Tòa án đúng pháp luật, mặt khác tạo lòng tin từ phía người dân đối với cơ quan bảo vệ pháp luật, qua đó, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, công dân.

Tương ứng với từng giai đoạn tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, để bảo vệ QCN, QCD của người đương sự và người tham gia tố tụng khác theo quy định tại Luật TTHC năm 2015, phương thức bảo vệ QCN, QCD của VKSND được thể hiện thông qua hoạt động trực tiếp của Viện trưởng, KSV khi thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị.

Như vậy, việc VKS tham gia phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính thể hiện vị trí, vai trò của VKS trong tố tụng hành chính, qua đó củng cố niềm tin vào pháp luật của đương sự và người tham gia tố tụng khác, góp phần quan trọng trong việc bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính khi có sự tham gia của VKS.

1 Khoản 2 Điều 10 Quyết định số 282/QĐ - VKSTC về việc ban hành quy chế công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính của Viện trưởng VKSND tối cao.

Thứ ba, bảo vệ QCN, QCD thông qua việc KSV phát biểu ý kiến của VKS về việc giải quyết vụ án hành chính tại phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm.

Về việc KSV phát biểu quan điểm, đường lối của VKS trong giải quyết vụ án hành chính được quy định trong Luật TTHC năm 2015, cụ thể như sau:

- Tại phiên tòa sơ thẩm, theo Điều 190 Luật TTHC năm 2015 quy định: “Sau khi những người tham gia tố tụng tranh luận và đối đáp xong, KSV phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký phiên tòa và của người tham gia tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án, kể từ khi thụ lý cho đến trước thời điểm Hội đồng xét xử nghị án và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án. Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho Tòa án để lưu vào hồ sơ vụ án”.

Về phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm được thực hiện theo Điều 27 Thông tư số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC.

- Tại phiên tòa phúc thẩm, theo khoản 4 Điều 243 Luật TTHC năm 2015 quy định phát biểu của KSV tại phiên họp phúc thẩm đối với quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị “Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp tham gia phiên họp phúc thẩm và phát biểu ý kiến về việc giải quyết kháng cáo, kháng nghị trước khi Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định. Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên họp khi KSV vắng mặt trong trường hợp Viện kiểm sát có kháng nghị”.

Về phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên tòa phúc thẩm được thực hiện theo Điều 29 Thông tư số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC.

Để bảo vệ QCN, QCD của người kháng cáo, trong trường hợp chỉ có kháng cáo của đương sự thì Kiểm sát viên phát biểu những vấn đề sau đây: (1) Tính có căn cứ và hợp pháp của kháng cáo; (2) Việc tuân theo pháp luật của người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án ở giai đoạn phúc thẩm; (3) Quan điểm về việc giải quyết đối với bản án, quyết định sơ thẩm hoặc phần bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo.

- Tại phiên tòa giám đốc thẩm và tái thẩm, Luật TTHC năm 2015 bổ sung thêm quy định mới là đại diện VKS phát biểu ý kiến về quyết định kháng nghị thay vì chỉ phát biểu về việc giải quyết vụ án hành chính như Luật TTHC năm 2010 trước đây.

Về phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên tòa giám đốc thẩm, tái thẩm được thực hiện theo Điều 30 Thông tư số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC.

Dưới góc độ khoa học pháp lý và thực tiễn xét xử các vụ án hành chính ở nước ta hiện nay, chúng tôi cho rằng việc quy định cho VKSND được tham gia sâu hơn vào việc giải quyết vụ án hành chính, theo đó quy định cho KSV phát biểu ý kiến của VKS về việc giải quyết vụ án hành chính tại phiên tòa, phiên họp sơ thẩm, phúc

thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm là hoàn toàn hợp lý và mang tính cấp thiết thể hiện trên các phương diện sau đây:

+ KSV phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ không có nghĩa là Hội đồng xét xử phải theo ý kiến hay phải phụ thuộc vào ý kiến của KSV, mà càng làm phong phú hơn về quan điểm, đường lối giải quyết vụ án, đưa ra thêm lập luận, tình tiết trên cơ sở nghiên cứu vụ án để Hội đồng xét xử có đánh giá khách quan, tạo cơ sở pháp lý cho Hội đồng xét xử đưa ra phán quyết cuối cùng. Do vậy việc KSV phát biểu ý kiến về đường lối giải quyết vụ án không làm mất đi tính độc lập xét xử của Tòa án theo nguyên tắc Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, mà đó cũng chỉ là một ý kiến để Hội đồng xét xử tham khảo cũng như ý kiến của các đương sự hoặc luật sư, giúp cho Hội đồng xét xử có thêm một kênh thông tin quan trọng để xem xét việc kháng nghị là có căn cứ hay không, từ đó quyết định việc chấp nhận hay không chấp nhận kháng nghị để đưa ra phán quyết đúng với sự thật khách quan của vụ án.

+ KSV phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án sẽ góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và người tham gia tố tụng khác. Sự tham gia của VKS tại phiên tòa, phiên họp sơ thẩm vụ án hành chính sẽ đảm bảo cho mọi hoạt động trước, trong và sau phiên tòa được tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật, đặc biệt đương sự và những người tham gia tố tụng khác được bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Đây cũng là thực tế của phiên tòa, phiên họp xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay, do vậy, vai trò của VKS rất quan trọng, sẽ bảo đảm tính khách quan, công bằng, dân

chủ của các bên tham gia trước pháp luật. Với sự tham gia của VKS, ở một góc độ, cả Tòa án và các bên đương sự phải tuân thủ đúng quy định của pháp luật, góp phần bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và những người tham gia tố tụng khác. KSV là người kiểm sát việc giải quyết vụ án ngay từ khi vụ án hành chính được khởi kiện, KSV cũng được quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án nên hơn ai hết KSV là người nắm rõ bản chất vụ việc. Do đó, KSV phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án được xem như là kênh quan trọng để Hội đồng xét xử tham khảo đánh giá về tính hợp pháp của đối tượng khiếu kiện.

+ Thực tế xét xử cho thấy, VKS (thông qua KSV) phát biểu quan điểm về đường lối giải quyết vụ việc tại phiên tòa phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm đã mang lại hiệu quả cao trong việc giải quyết vụ án hành chính. Bên cạnh đó, với quy định này còn nâng cao vai trò của VKSND khi tham gia phiên tòa sơ thẩm giải quyết vụ án hành chính. Bởi lẽ, bản thân mỗi KSV khi tham gia phát biểu ý kiến về đường lối giải quyết vụ án hành chính tại phiên tòa sơ thẩm cũng đặt ra “trách nhiệm” của mình trước pháp luật và trước cơ quan, đơn vị giao phó.

Như vậy, quy định trên là phù hợp về cả phương diện lý luận, pháp lý và thực tiễn xét xử vụ án hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Từ đây, với quy định này sẽ góp phần quan trọng đối với vai trò VKSND trong bảo vệ QCN, QCD trong tố tụng hành chính.

Thứ tư, bảo vệ QCN, QCD thông qua thẩm quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ của VKS

Luật TTHC năm 2015 tiếp tục kế thừa quy định của Luật TTHC năm 2010 về thẩm quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ của VKS, nhưng có sửa đổi, bổ sung một số nội dung mới như sau:

- Bổ sung quy định KSV khi được Viện trưởng VKS phân công thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tổ tụng hành chính, có nhiệm vụ, quyền hạn. Trong tổ tụng hành chính, quy định tại khoản 3 Điều 43 Luật TTHC năm 2015, KSV có nhiệm vụ, quyền hạn: *“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”*

- VKS thu thập tài liệu, chứng cứ để bảo đảm cho việc thực hiện thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm (khoản 6 Điều 84 Luật TTHC năm 2015). Bổ sung quy định tại Điều 93 (khoản 3, 4) Luật TTHC năm 2015 về quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án và trường hợp Viện kiểm sát có yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện cung cấp tài liệu, chứng cứ.

- Trong quá trình giải quyết đơn đề nghị xem xét bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm (trong đó có Viện trưởng VKSND tối cao và Viện trưởng VKSND cấp cao) có quyền yêu cầu người có đơn bổ sung tài liệu, chứng cứ hoặc tự mình kiểm tra, xác minh tài liệu, chứng cứ cần thiết (khoản 2 Điều 259 Luật TTHC năm 2015).

Xuất phát từ chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKS, trong tổ tụng

hành chính, VKS thực hiện kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, theo đó VKS có quyền⁽¹⁾: Thu thập tài liệu, chứng cứ trong trường hợp pháp luật quy định. Với những quy định trong Luật TTHC năm 2015, VKS có thẩm quyền xác minh, thu thập chứng cứ sẽ đặt ra một số yêu cầu sau:

- VKS phải đảm bảo tính hợp pháp của các quyết định, hành vi của Tòa án, cá nhân, tổ chức tham gia trong tổ tụng hành chính thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát theo quy định của pháp luật. Do vậy, Luật TTHC năm 2015 đã quy định VKS có quyền yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập chứng cứ trong quá trình giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tổ tụng. Quy định này hướng đến mục đích và ý nghĩa trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia tổ tụng dân sự.

- VKS có thẩm quyền kháng nghị bản án, quyết định của Tòa án theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm hoặc trong quá trình giải quyết đơn đề nghị xem xét kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm thì VKS có quyền thu thập, xác minh chứng cứ hoặc yêu cầu người có đơn bổ sung tài liệu, chứng cứ. Với những quy định trên sẽ góp phần quan trọng thể hiện vai trò của VKS trong việc tiến hành thủ tục kháng nghị sẽ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và người tham gia tổ tụng.

Thứ năm, bảo vệ QCN, QCD thông qua thẩm quyền kháng nghị bản án, quyết định của tòa án có vi phạm pháp luật theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm

Tại điểm g khoản 1 Điều 27 Luật tổ chức

¹ Điều 27 Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014

VKSND năm 2014 quy định về thẩm quyền kháng nghị của VKSND như sau: *“Kháng nghị bản án, quyết định của Tòa án có vi phạm pháp luật”*.

Thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm được trao cho Viện trưởng VKS các cấp quy định như sau: *“Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp và cấp trên trực tiếp có quyền kháng nghị bản án sơ thẩm, quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính của Tòa án cấp sơ thẩm để yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm giải quyết lại theo thủ tục phúc thẩm”* (Điều 211 Luật TTHC năm 2015). Quyết định kháng nghị phải được thể hiện hình thức bằng văn bản và có nội dung theo quy định tại Điều 212 Luật TTHC năm 2015. Thời hạn kháng nghị được quy định tại Điều 213 Luật TTHC năm 2015.

Thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo Điều 260 và 283 Luật TTHC năm 2015 như sau:

- Viện trưởng VKSND tối cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân cấp cao; bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của Tòa án khác khi xét thấy cần thiết, trừ quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

- Viện trưởng VKSND cấp cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án nhân dân cấp huyện trong phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ.

Bên cạnh đó, thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm khác so với

thủ tục tái thẩm. Thời hạn kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm là 03 năm kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật (khoản 1 Điều 263 Luật TTHC năm 2015), còn thời hạn kháng nghị theo thủ tục tái thẩm là 01 năm kể từ ngày người có thẩm quyền kháng nghị biết được căn cứ để kháng nghị theo thủ tục tái thẩm quy định tại Điều 281 của Luật này (Điều 284 Luật TTHC năm 2015). Về căn cứ kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm và tái thẩm cũng rất khác nhau, căn cứ kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm được thực hiện theo Điều 255 Luật TTHC năm 2015, còn căn cứ kháng nghị theo thủ tục tái thẩm được thực hiện theo Điều 281 Luật TTHC năm 2015.

Với những quy định này sẽ góp phần tăng cường về chủ thể có thẩm quyền kháng nghị tạo điều kiện và đẩy mạnh hoạt động kháng nghị của VKSND cấp cao và VKSND tối cao, góp phần đảm bảo việc tuân thủ pháp luật của Tòa án và bảo vệ QCN, QCD trong tổ tụng hành chính thật sự hiệu quả.

Thứ sáu, bảo vệ QCN, QCD thông qua hoạt động kiểm sát việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án

Để bảo đảm việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án kịp thời, đầy đủ, đúng pháp luật, đồng thời, bảo đảm QCN, QCD của người được thi hành án, VKS kiểm sát việc tuân theo pháp luật của đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc thi hành án. VKS thực hiện quyền kiến nghị với cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ thi hành án và cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thi hành án để có biện pháp tổ chức thi hành nghiêm chỉnh bản

án, quyết định của Tòa án. Nếu phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc giải quyết vụ án thì Viện trưởng VKS thực hiện quyền yêu cầu hoãn thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án để xem xét việc kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm; Quyền yêu cầu, kiến nghị với Tòa án khắc phục những vi phạm trong việc giải quyết vụ án hành chính.

Như vậy, thông qua hoạt động kháng nghị bản án, quyết định của Tòa án, VKS đã bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự và người tham gia tố tụng khác. Theo đó, quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và người tham gia tố tụng sẽ được bảo đảm bằng một cấp xét xử mới và nội dung mà VKS kháng nghị đó là phần mà VKS cho rằng Tòa án đã xét xử có thể chưa đúng, chưa đầy đủ theo quy định của pháp luật. Như vậy, vai trò bảo vệ QCN, QCD trong tụng hành chính của VKSND thể hiện rõ nét qua hoạt động kháng nghị của VKS theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm. Qua đó, có thể khẳng định một lần nữa vai trò của VKSND chính là “*Tấm lá chắn bằng thép vững chắc*” bảo vệ QCN, QCD trong hoạt động tư pháp nói chung và trong tố tụng hành chính.

2. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định về vai trò bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính của VKSND

Vai trò của VKS trong tố tụng hành chính 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 chế, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân

dân và được sử dụng 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 tố tụng hành chính cũng như thực hiện tốt chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp mà Đảng và Nhà nước đã giao phó.

- **Thứ nhất**, cần quy định bắt buộc sự có mặt của KSV tại các phiên họp, 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. Tại khoản 2 Điều 25 Luật TTHC năm 2015 quy định về tham gia phiên tòa, phiên họp của VKS (KSV). Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 156 Luật TTHC năm 2015 lại quy định về việc có mặt của KSV: “KSV được Viện trưởng VKS cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử”. Mặt khác, tại Điều 232 Luật TTHC năm 2015, thì các trường hợp luật quy định hoãn phiên tòa phúc thẩm không có trường hợp vắng KSV. Như vậy, quy định như trên sẽ rất bất cập cho KSV sẽ không kiểm sát được diễn biến tại phiên tòa để có quan điểm về tố tụng cũng như nội dung vụ án. Bởi thực tế khối lượng công việc tại địa phương nhiều, trong một số trường hợp một KSV có 02 hoặc nhiều vụ án cùng lên lịch xét xử cùng một thời điểm hoặc cũng có trường hợp do tham gia xét xử vụ án khác còn kéo dài thời gian nghị án mà không có KSV dự khuyết hoặc đến ngày xét xử KSV được phân công ốm hoặc trên đường tham gia giao thông gặp trở ngại thì trường hợp này KSV phải thực hiện như thế nào.

- **Thứ hai**, pháp luật tố tụng hành chính cần thiết lập cơ chế bảo đảm quyền kiến nghị của VKS đối với “cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ thi hành án và cơ quan, tổ chức, cá nhân cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức phải chấp hành bản án, quyết định của Tòa án” để bảo đảm phán quyết của Tòa án được thực thi, bảo vệ quyền của người được thi hành án. Ví dụ, cụ thể hóa trách nhiệm trả lời của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi nhận được kiến nghị của VKS về thời hạn trả lời, biện pháp tổ chức thi hành án hành chính...

Bên cạnh đó, cần bổ sung thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Viện trưởng VKS trong trường hợp Tòa án không phát hiện được, nhưng VKS phải thông báo việc này cho Tòa án đã giải quyết vụ án hành chính.

- **Thứ ba**, quy định về vai trò của VKSND tham gia vào quá trình thụ lý, giải quyết vụ việc hành chính trong Luật TTHC với tư cách giám sát hoạt động tố tụng của Tòa án, còn chưa đề cập đầy đủ và cụ thể đã hạn chế vai trò giám sát hoạt động TTHC của VKSND:

+ Bổ sung quy định khi tiếp nhận và xem xét đơn khởi kiện, TAND có trách nhiệm thông báo cho VKS biết để thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tố tụng hành chính theo quy định;

+ Bổ sung quy định về thời hạn cụ thể Tòa án phải gửi hồ sơ vụ án cùng với việc gửi quyết định đưa vụ án ra xét xử cho VKS cùng cấp nghiên cứu nhằm bảo đảm tuân thủ đúng thời hạn xét xử vụ án hành chính do pháp luật quy định.

- **Thứ tư**, theo khoản 3 Điều 25 Luật TTHC năm 2015 cũng quy định: “Đối với

quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu họ không có người khởi kiện thì VKS kiến nghị UBND cấp xã nơi người đó cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó”.

Trong tố tụng hành chính, thực tế sẽ rất khó có người đứng ra khởi kiện để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến lợi ích của họ do chính UBND xã, phường, thị trấn (hoặc cơ quan hành chính cấp trên) nơi người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự cư trú ban hành. Như vậy, cần giao lại thẩm quyền khởi tố (khởi kiện) vụ án hành chính cho VKS là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn và quy định Hiến pháp năm 2013 về nhiệm vụ bảo vệ QCN, QCD của VKSND, bởi một số lý do sau đây:

- Lịch sử mà pháp luật Việt Nam đã quy định về thẩm quyền khởi kiện (khởi tố) vụ án hành chính⁽¹⁾ vẫn còn nguyên giá trị, mang lại và bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, tập thể và

1 Theo Điều 18 Pháp lệnh TTGQCVAH năm 1996: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, VKS có quyền tham gia tố tụng từ bất cứ giai đoạn nào khi xét thấy cần thiết. Đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần, nếu không có ai khởi kiện thì VKS có quyền khởi tố vụ án hành chính và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ”.

cá nhân. Hàng năm, VKSND các cấp đã khởi tố rất nhiều vụ án hành chính bảo vệ có hiệu quả lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

- Việc pháp luật tố tụng hành chính bỏ thẩm quyền khởi tố (khởi kiện) của VKS đã thực sự tạo ra khoảng trống pháp luật vì không một cá nhân nào, không một cơ quan, tổ chức Nhà nước nào được giao nhiệm vụ quan trọng này có thể thay thế hoặc rất khó có thể thay thế cho nhiệm vụ này của VKS. Vai trò yếu ớt của các cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước trong việc khởi kiện vụ án hành chính thể hiện sự tham gia tố tụng không đạt kết quả như mong muốn của các cá nhân, cơ quan, tổ chức Nhà nước, mà không phải là VKS trong việc khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích chung trong thời gian qua là minh chứng rõ nét cho nhận định này.

- Với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan Nhà nước chuyên trách trong lĩnh vực tố tụng, có tính chuyên nghiệp cao thông qua bộ máy và cán bộ chuyên môn trong hệ thống cơ quan VKS được tổ chức chặt chẽ, VKS có điều kiện hơn và có ưu thế hơn các mô hình khác trong việc khởi kiện để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp cá nhân, công dân. Không phải ngẫu nhiên mà trước đây pháp luật các nước đều quy định dành cho Viện công tố (Viện kiểm sát) thực hiện thẩm quyền này. 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 Tòa 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. Như vậy, cần phải bổ sung quy định VKS là người đứng đơn khởi kiện (khởi tố) vụ án hành chính nhân danh lợi ích nhà nước, lợi ích công cộng, lợi ích của cá nhân không có khả năng tự thực hiện quyền dân sự hoặc không thể tự bảo vệ mình.

Do vậy, khoản 3 Điều 25 Luật TTHC năm 2015 nên sửa thành: *“Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu họ không có người khởi kiện thì VKS có quyền khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ”*.

Như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND trong tố tụng hành chính được ghi nhận trong Luật TTHC năm 2015, VKSND vừa là cơ quan tiến hành tố tụng hành chính thực hiện 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. Bên cạnh đó, VKSND có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính. Trong xu thế hội nhập quốc tế hiện nay, việc tăng cường và mở rộng thẩm quyền của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính là vấn đề hết sức cấp thiết, bởi nó đáp ứng được yêu cầu bảo vệ từ phía xã hội, người dân, đồng thời với sự tham gia của VKSND vào phiên tòa vụ án hành chính sẽ tăng cường dân chủ, tuân thủ pháp luật từ phía Tòa án./.