



## KIỂM SÁT VIỆC TÒA ÁN TRẢ LẠI ĐƠN KHỞI KIỆN THEO LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015 - MỘT SỐ VƯỚNG MẮC TỪ QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI

Trần Thị Huyền Trang<sup>1</sup>

**Tóm tắt:** Điều 5 Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015 quy định cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền nộp đơn khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ khi được phân công, Thẩm phán sẽ ra một trong các quyết định trong đó có quyết định trả lại đơn khởi kiện. Việc trả lại đơn khởi kiện không đúng sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Vì vậy, Viện kiểm sát có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện chức năng kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, từ quy định của pháp luật đến thực tiễn thi hành vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc, do vậy, cần có những giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về vấn đề này.

**Từ khoá:** Đơn khởi kiện, kiểm sát, luật tố tụng hành chính, trả lại đơn khởi kiện.

Nhận bài: 15/8/2021; Hoàn thành biên tập: 14/9/2021; Duyệt đăng: 20/9/2021.

**Abstract:** It is stipulated in the Article 5 of the Administrative Procedure Law that agencies, organizations, individuals have the right to file the lawsuit petition of administrative case to request the court to protect their legitimate rights and interests. Within 03 working days since the appointment date, the judge will make decisions including decision of returning the lawsuit petition. The improper return of lawsuit petition will directly affect legitimate rights and interests of the person initiating the lawsuit. Therefore, the people's procuracy has important role in process of controlling the return of lawsuit petition to ensure legitimate rights and interests of the involved parties. However, difficulties and obstacles have been found in this process, from legal regulations to enforcement. Therefore, solutions should be given to finalize regulations on this issue.

**Keywords:** Lawsuit petition, control, administrative procedure law, return of lawsuit petition.

Date of receipt: 15/8/2021; Date of revision: 00/9/2021; Date of Approval: 20/9/2021.

### 1. Thực trạng quy định của Luật tố tụng hành chính năm 2015 về kiểm sát việc Tòa án trả lại đơn khởi kiện

Đơn khởi kiện vụ án hành chính có thể nộp bằng một trong các hình thức như: Nộp trực tiếp tại Tòa án, nộp qua đường bưu điện hay nộp qua Cổng thông tin điện tử của Tòa án. Khi người khởi kiện nộp đơn, trong thời hạn 03 ngày, Chánh án Tòa án sẽ phân công thẩm phán xem xét đơn khởi kiện. Thẩm phán được phân công xem xét, xử lý đơn khởi kiện, nghiên cứu những tài liệu, chứng cứ mà người khởi kiện nộp kèm theo đơn khởi kiện, trong thời hạn 03 ngày sẽ ra một trong các quyết định: (1) Yêu cầu người khởi kiện sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện; (2) Tiến

hành thủ tục thụ lý vụ án theo thủ tục thông thường hoặc theo thủ tục rút gọn nếu vụ án có đủ điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 246 của Luật TTHC năm 2015; (3) Chuyển đơn khởi kiện cho Tòa án có thẩm quyền và thông báo cho người khởi kiện nếu vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án khác; (4) Trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện, nếu thuộc một trong các trường hợp quy định tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015.

Trả lại đơn khởi kiện là một trong những hoạt động của Tòa án đối với người khởi kiện, khi có một trong các căn cứ được pháp luật tố tụng hành chính quy định. Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 quy định các trường hợp thẩm phán

<sup>1</sup> Thạc sỹ, Khoa Đào tạo chung nguồn Thẩm phán, Kiểm sát viên, Luật sư, Học viện Tư pháp.

tiến hành trả lại đơn khởi kiện bao gồm: (i) Người khởi kiện không có quyền khởi kiện; (ii) Người khởi kiện không có năng lực hành vi tố tụng hành chính đầy đủ; (iii) Trường hợp pháp luật có quy định về điều kiện khởi kiện nhưng người khởi kiện đã khởi kiện đến Tòa án khi còn thiếu một trong các điều kiện đó; (iv) Sự việc đã được giải quyết bằng bản án hoặc quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; (v) Sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án; (vi) Người khởi kiện lựa chọn giải quyết vụ việc theo thủ tục giải quyết khiếu nại trong trường hợp quy định tại Điều 33 của Luật này; (vii) Đơn khởi kiện không có đủ nội dung quy định tại Khoản 1 Điều 118 của Luật này mà không được người khởi kiện sửa đổi, bổ sung theo quy định tại Điều 122 của Luật này; (viii) Hết thời hạn được thông báo quy định tại Khoản 1 Điều 125 của Luật này mà người khởi kiện không xuất trình biên lai nộp tiền tạm ứng án phí cho Tòa án, trừ trường hợp người khởi kiện được miễn nộp tiền tạm ứng án phí, không phải nộp tiền tạm ứng án phí hoặc có lý do chính đáng.

Như vậy, pháp luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định tám trường hợp thẩm phán được trả lại đơn khởi kiện. Đồng thời, cũng quy định sau khi trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu, chứng cứ kèm theo đơn khởi kiện, thẩm phán phải có văn bản ghi rõ lý do trả lại đơn khởi kiện và văn bản trả lại đơn khởi kiện được gửi ngay cho Viện kiểm sát cùng cấp. Hoạt động này xác định sự tham gia của Viện kiểm sát trong quá trình kiểm tra, giám sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án khi giải quyết các vụ việc hành chính.

Quyết định 286/QĐ-VKSTC ngày 08/7/2019 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành quy định về quy trình kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính thể hiện: Công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính bắt đầu từ khi Tòa án thông báo trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính hoặc từ khi Tòa án thông báo thụ lý vụ án hành chính đến khi bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính của Tòa án có hiệu lực pháp luật mà không có kháng nghị, không có yêu cầu, kiến nghị, đề nghị xem xét lại theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Điều 3 Quyết định này quy định về kiểm sát trả lại đơn khởi kiện và thực hiện quyền kiến nghị như sau:

Ngay sau khi tiếp nhận văn bản trả lại đơn khởi kiện, Viện trưởng Viện kiểm sát sẽ phân công một kiểm sát viên, kiểm tra viên thụ lý nghiên cứu thông báo trả lại đơn khởi kiện và lập hồ sơ kiểm sát. Kiểm sát viên, kiểm tra viên cần kiểm sát về mặt nội dung và hình thức của thông báo trả lại đơn khởi kiện như: Văn bản đã nêu rõ lý do trả lại đơn khởi kiện chưa? Lý do trả lại đơn khởi kiện có thuộc các trường hợp quy định tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 không?

Điểm c Khoản 2 Điều 20, Điều 21 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 quy định việc phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC và Khoản 2 Điều 3 Quyết định số 286/QĐ-VKSTC ngày 08/7/2019 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm sát viên, kiểm tra viên được phân công kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, gửi văn bản yêu cầu Tòa án cho sao chụp một số hoặc toàn bộ bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ. Trong thời gian 24 giờ kể từ khi nhận được yêu cầu của Viện kiểm sát, Tòa án phải giao cho Viện kiểm sát văn bản cần sao chụp theo yêu cầu tại trụ sở Tòa án.

Đồng thời với việc phân công kiểm sát viên tiến hành kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, Điều 5 Quyết định số 286/QĐ-VKSTC ngày 08/7/2019 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao còn quy định kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện như sau: Viện trưởng Viện kiểm sát phân công kiểm sát viên tham gia phiên họp xem xét giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện. Kiểm sát viên phải tiến hành nghiên cứu hồ sơ, xây dựng Tờ trình báo cáo lãnh đạo về phương hướng giải quyết đối với việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án, từ đó chuẩn bị bản phát biểu ý kiến để tham gia phiên họp. Trường hợp phát hiện quyết định trả lời khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện của thẩm phán có vi phạm, Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp sẽ thực hiện quyền kiến nghị với Chánh án Tòa án cấp trên trực tiếp theo quy định tại Khoản 5 Điều 124 Luật TTHC.

Có thể thấy, kể từ sau khi nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện của Tòa án cùng cấp, Viện kiểm sát thực hiện chức năng kiểm sát nhằm bảo



đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính kịp thời, đúng pháp luật. Những quy định trong Luật TTHC năm 2015 và các văn bản pháp luật có liên quan quy định về kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện so với Luật TTHC năm 2010 có nhiều điểm mới tích cực, song vẫn tồn tại một số vướng mắc làm giảm hiệu quả thực hiện chức năng kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân.

## **2. Một số bất cập từ quy định về kiểm sát việc Tòa án trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính và kiến nghị sửa đổi**

**Thứ nhất**, về việc gửi và tiếp nhận thông báo trả lại đơn khởi kiện: Khoản 2 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 quy định văn bản trả lại đơn khởi kiện phải được “gửi ngay” cho Viện kiểm sát cùng cấp mà không quy định cụ thể thời hạn thẩm phán phải tiến hành hoạt động này. Việc gửi văn bản trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát cùng cấp được thực hiện theo từng vụ án dù là trách nhiệm của Tòa án, song điều này được hiểu là Viện kiểm sát chỉ có thể kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án khi Tòa án gửi thông báo trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát. Và cũng đồng nghĩa với việc, trường hợp Tòa án không gửi thông báo thì Viện kiểm sát không thể thực hiện chức năng kiểm sát vì Luật TTHC năm 2015 không có điều khoản nào quy định Viện kiểm sát được quyền kiểm sát trực tiếp tại Tòa án về việc xem xét, thụ lý đơn khởi kiện. Theo đó, Viện kiểm sát cũng không nhận được thêm bất cứ tài liệu nào ngoài thông báo trả lại đơn khởi kiện. Trong khi pháp luật quy định, Viện kiểm sát chỉ được phép sao chụp đơn, tài liệu trong trường hợp “*cần xem xét kiến nghị hoặc khi nhận được thông báo mở phiên họp*”<sup>2</sup>, chứ không phải trong tất cả các trường hợp trả lại đơn khởi kiện Tòa án đều sao gửi cho Viện kiểm sát đơn và các tài liệu chứng cứ kèm theo văn bản trả lại đơn khởi kiện. Quy định này vừa ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của người khởi kiện, lại vừa gây khó khăn trong quá trình kiểm sát, bởi nếu chỉ kiểm sát qua thông báo khởi kiện, không được trực tiếp xem đơn, tài liệu, chứng cứ kèm theo thì khó phát hiện vi phạm, thiếu sót trong

việc trả lại đơn kiện. Có thể thấy, việc Viện kiểm sát nắm bắt số liệu về số đơn khởi kiện Tòa án đã trả lại cho người khởi kiện, số đơn khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện là không dễ dàng và nhiều trường hợp khi người khởi kiện có đơn khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện của thẩm phán và gửi đến Viện kiểm sát hoặc khi Tòa án mở phiên họp để xem xét, giải quyết khiếu nại thì Viện kiểm sát mới nắm được Tòa án đã trả đơn khởi kiện cho người khởi kiện.

Trương tự như Luật TTHC, trong lĩnh vực dân sự, kiểm sát viên, kiểm tra viên cũng gặp khó khăn trong quá trình kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện dân sự bởi theo Khoản 2 Điều 192 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, Viện kiểm sát cũng chỉ nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, ngoài ra không nhận được bất kỳ tài liệu nào. Mặt khác, theo Thông tư liên tịch số 02/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao quy định việc phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc thi hành một số quy định của Bộ luật tố tụng dân sự thì không phải trong tất cả các trường hợp trả lại đơn kiện dân sự Tòa án đều sao gửi cho Viện kiểm sát, mà chỉ sao gửi trong những trường hợp cần xem xét kiến nghị hoặc khi nhận được thông báo mở phiên họp giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện.

Do vậy, để khắc phục bất cập này, nên chăng bổ sung vào Khoản 2 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 và sửa đổi Điều 21 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 nội dung về việc Tòa án gửi văn bản trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát theo hướng như sau: Khi trả lại đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo cho người khởi kiện, thẩm phán phải có văn bản ghi rõ lý do trả lại đơn khởi kiện. *Văn bản trả lại đơn khởi kiện được gửi cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp trong thời hạn 01 ngày kể từ ngày ban hành. Đồng thời phải gửi kèm theo bản sao đơn khởi kiện và các tài liệu, chứng cứ khác có liên quan đến việc trả lại đơn khởi kiện.*

<sup>2</sup> Khoản 2 Điều 3 Quyết định 286/QĐ-VKSTC ngày 08/7/2019 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành quy định về quy trình kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính.

Quy định này giúp kiểm sát viên trực tiếp tiến hành kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện nắm được toàn bộ vụ việc, đồng thời có thời gian nghiên cứu và chủ động hơn trong quá trình thực hiện quyền kiến nghị của mình hoặc nắm bắt được tình tiết vụ việc nếu tham gia vào phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện.

**Thứ hai**, thời hạn thực hiện quyền kiến nghị của Viện kiểm sát: Khoản 1 Điều 124 Luật TTHC năm 2015 quy định trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, Viện kiểm sát có quyền kiến nghị với Toà án đã trả lại đơn khởi kiện. Việc quy định Viện kiểm sát chỉ được thực hiện kiến nghị trong 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện cũng là một bất cập. Bởi thực tiễn cho thấy thông báo trả lại đơn khởi kiện mà Toà án gửi cho Viện kiểm sát được nêu rất ngắn gọn. Kiểm sát viên muốn thực hiện quyền kiến nghị phải tiến hành xem xét thông báo trả lại đơn khởi kiện, thực hiện sao lưu tài liệu từ phía Toà án, sau đó mới có thể nghiên cứu, đối chiếu quy định của pháp luật về căn cứ trả lại đơn khởi kiện với lý do Toà án trả lại đơn khởi kiện. Trong khi hành chính là một lĩnh vực khá rộng và có trường hợp hồ sơ tài liệu dù đã được sao chụp từ Toà án nhưng chưa đủ tài liệu chứng cứ để làm sáng tỏ nội dung vụ việc, mà cần trực tiếp nghe trình bày từ đương sự hoặc yêu cầu đương sự cung cấp thêm tài liệu, chứng cứ, từ đó đi đến kết luận về tính hợp pháp, bất hợp pháp trong hoạt động trả lại đơn khởi kiện của Toà án. Do vậy, việc quy định thời hạn thực hiện quyền kiến nghị theo quy định của Luật TTHC hiện hành thực sự là trở ngại trong việc xây dựng nội dung kiến nghị hiệu quả. Ngoài ra, trên thực tế, phương thức chuyển giao tài liệu, văn bản giữa các cơ quan tiến hành tố tụng trên cùng địa bàn còn nhiều bất cập, đôi khi không kịp thời, dẫn đến khó khăn trong việc xác định chính xác ngày Viện kiểm sát nhận được Thông báo trả lại đơn khởi kiện để thực hiện quyền kiểm sát. Cũng liên quan đến thời hạn kiến

nghị của Viện kiểm sát khi Toà án trả lại đơn khởi kiện, Khoản 1 Điều 194 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 lại cho phép “trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện” Viện kiểm sát có quyền kiến nghị với Toà án đã trả lại đơn khởi kiện. Quy định này giúp kiểm sát viên có thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng căn cứ trả lại đơn khởi kiện và đối chiếu với tình huống thực tế nhằm làm rõ tính hợp pháp hoặc bất hợp pháp trong việc trả lại đơn khởi kiện của Toà án, từ đó đảm bảo tốt nhất quyền khởi kiện của người khởi kiện.

Vi vậy, để khắc phục hạn chế trên, nên chăng Bộ luật tố tụng hành chính năm 2015 sửa quy định về thời hạn kiến nghị của Viện kiểm sát tại Khoản 1 Điều 124 Luật tố tụng hành chính theo hướng:

**“Điều 124. Khiếu nại, kiến nghị và giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện”**

1. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện có quyền khiếu nại, Viện kiểm sát có quyền kiến nghị với Toà án đã trả lại đơn khởi kiện”.

**Thứ ba**, về việc tham gia phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện: Khoản 3 Điều 124 Luật TTHC quy định trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày được phân công, thẩm phán phải mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị. Việc mở phiên họp là thủ tục bắt buộc và phải có sự tham gia của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Toà án sẽ thông báo bằng văn bản cho Viện kiểm sát cùng cấp về ngày mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện ngay sau khi quyết định mở phiên họp<sup>3</sup>. Đây là những quy định mới trong Luật TTHC năm 2015 so với Luật TTHC năm 2010. Tuy nhiên, trình tự, thủ tục phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị mới chỉ được quy định một cách chung chung, một số vấn đề chưa có hướng dẫn cụ thể như: Quyết định mở phiên họp của thẩm phán được ban hành trước khi mở

<sup>3</sup> Xem Điều 12 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 giữa Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Toà án nhân dân tối cao quy định việc phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Toà án nhân dân trong việc thi hành một số quy định của Luật tố tụng hành chính.





phiên họp bao lâu? Quyết định đó được gửi đi trước bao nhiêu ngày tính đến ngày mở phiên họp? Trường hợp phiên họp được mở do người khởi kiện tiến hành khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện thì tài liệu chứng cứ có được chuyển cho Viện kiểm sát nghiên cứu trước khi tham gia phiên họp hay không? Hoặc nếu kiểm sát viên vắng mặt tại phiên họp, kiểm sát viên dự khuyết (nếu có) vì lý do khách quan cũng không thể tham gia được thì việc thẩm phán vẫn tiến hành phiên họp bình thường có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người khởi kiện và quyền kiến nghị của Viện kiểm sát không? Cùng xuất hiện những vướng mắc này, trong lĩnh vực dân sự, kiểm sát viên cũng gặp phải nhiều khó khăn trong quá trình tham gia phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện như: nếu không có kiến nghị của Viện kiểm sát thì Tòa án vẫn tiến hành phiên họp dù kiểm sát viên cùng cấp vắng mặt<sup>4</sup>; hay chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục tiến hành phiên họp; hoặc không yêu cầu Tòa án phải có trách nhiệm sao gửi tài liệu, chứng cứ để Viện kiểm sát nghiên cứu trước khi tham gia phiên họp...

*Ví dụ: Ngày 29/5/2018, ông Nguyễn Tiến K trú tại phường M quận T tỉnh S gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính đến Tòa án nhân dân tỉnh S. Ngày 08/6/2018, Tòa án nhân dân tỉnh S ban hành Thông báo số 26/2018/TB-TA về việc trả lại đơn khởi kiện, gửi ông Nguyễn Tiến K và Viện kiểm sát nhân dân tỉnh S. Ngày 14/6/2018, ông Nguyễn Tiến K có đơn khiếu nại về việc Tòa án nhân dân tỉnh S trả lại đơn khởi kiện theo Thông báo số 26/2018/TB-TA ngày 08/6/2018 nêu trên, đề nghị TAND tỉnh S xem xét nhận lại đơn khởi kiện cùng các tài liệu, chứng cứ có liên quan để tiến hành thụ lý vụ án theo đúng quy định của pháp luật. Ngày 20/6/2018, Tòa án nhân dân tỉnh S ban hành Quyết định số 11/2018/QĐ-HC về việc mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện. Trong ngày 21/6/2018, tại trụ sở Tòa án nhân dân tỉnh S mở*

*phiên họp công khai để giải quyết đối với khiếu nại của ông Nguyễn Tiến K về việc Tòa án trả lại đơn khởi kiện. Trong ví dụ này, thẩm phán đã tuân thủ đúng theo các quy định của Luật TTHC năm 2015 về trình tự thủ tục thụ lý, giải quyết vụ việc. Tuy nhiên, do pháp luật không quy định rõ thẩm phán phải ban hành Quyết định mở phiên họp trong thời gian bao lâu trước thời điểm diễn ra phiên họp, nên dù vẫn tuân thủ thời hạn 05 ngày làm việc kể từ thời điểm được phân công theo quy định tại Khoản 3 Điều 124 Luật TTHC, song ngày ban hành Quyết định chỉ cách ngày tổ chức phiên họp 01 ngày (từ 20/6/2018 đến 21/6/2018). Thời gian ngắn đó, kiểm sát viên vừa phải tiến hành sao lưu tài liệu, vừa phải nghiên cứu toàn bộ đơn, tài liệu kèm theo đơn, và đối chiếu với lý do trả lại đơn khởi kiện để đánh giá tính hợp pháp hoặc bất hợp pháp trong hoạt động trả lại đơn kiện của Tòa án. Trường hợp qua nghiên cứu, xác định có cơ sở cho rằng Tòa án trả lại đơn khởi kiện là bất hợp pháp, nhưng cần thêm thời gian để thu thập tài liệu chứng cứ chứng minh cho việc khởi kiện là có căn cứ, thì thời gian 01 ngày thực sự gây khó khăn cho quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của kiểm sát viên.*

Để khắc phục hạn chế này và làm rõ hơn sự tham gia của kiểm sát viên vào phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện và trình tự, thủ tục tiến hành phiên họp, có lẽ nên cân nhắc bổ sung vào Khoản 3 Điều 124 Luật TTHC năm 2015 nội dung như sau:

**“Điều 124. Khiếu nại, kiến nghị và giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện**

...

3. Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày được phân công, thẩm phán phải ra Quyết định mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị. Quyết định mở phiên họp phải được ban hành trước 02 ngày tính đến ngày mở phiên họp và được gửi ngay cho người khởi kiện, Viện

<sup>4</sup> Khoản 3 Điều 194 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015; Điều 26 Thông tư liên tịch số 02/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao quy định việc phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự

*kiểm sát nhân dân cùng cấp. Phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị có sự tham gia của đại diện Viện kiểm sát cùng cấp và đương sự có khiếu nại. Trường hợp người khởi kiện, kiểm sát viên vắng mặt lần thứ nhất vì lý do khách quan thì thẩm phán hoãn phiên họp. Trường hợp người khởi kiện, kiểm sát viên vắng mặt lần thứ hai thì thẩm phán vẫn tiến hành phiên họp”.*

Quy định này nhằm giúp người khởi kiện, Viện kiểm sát thực hiện hiệu quả quyền khiếu nại, kiến nghị của mình, đảm bảo trình tự, thủ tục phiên họp diễn ra chặt chẽ, hiệu quả, minh bạch, góp phần hạn chế những vi phạm, sai sót của Tòa án trong việc xử lý đơn khởi kiện nói riêng và trong cả quá trình giải quyết vụ án hành chính nói chung.

**Thứ tư,** công tác phối hợp giữa hai ngành Tòa án, Viện kiểm sát trong việc trả lại đơn khởi kiện vẫn chưa thực sự nhịp nhàng và mang tính chất định kỳ. Vì vậy, lãnh đạo hai ngành Tòa án, Viện kiểm sát cần tổ chức các buổi hướng dẫn, bồi dưỡng nghiệp vụ, ban hành giải đáp áp dụng pháp luật nhằm tạo cách hiểu thống nhất đối với các điều khoản về trả lại đơn khởi kiện và có sự phối hợp thực hiện nghiêm túc việc gửi Thông báo trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát một cách đầy đủ và kịp thời. Mặt khác, định kỳ 03 tháng 01 lần, Viện kiểm sát phối hợp với Tòa án đổi chiều việc giao nhận Thông báo trả lại đơn khởi kiện của Tòa án để nắm bắt số lượng đơn khởi kiện bị trả lại và đánh giá tính đầy đủ, kịp thời của số đơn khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện được gửi sang Viện kiểm sát. Trường hợp trong quá trình đổi chiều, phát hiện tình trạng Tòa án đã trả lại đơn khởi kiện nhưng chưa thông báo cho Viện kiểm sát thì phải yêu cầu Tòa án kịp thời khắc phục.

**Thứ năm,** trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của kiểm sát viên làm công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính nói chung vẫn chưa đồng đều. Do đó, kiểm sát viên nói chung và kiểm sát viên được phân công kiểm sát thông báo trả lại đơn khởi kiện và tham gia phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị: cần nắm vững các trường hợp thẩm phán được phép trả lại đơn khởi kiện tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 để kiểm sát chặt chẽ các căn cứ trả lại đơn khởi kiện. Trường hợp lý do trả

lại đơn là do đã quá thời hạn ghi trong Thông báo yêu cầu sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện mà người khởi kiện không sửa đổi, bổ sung tài liệu chứng cứ, hoặc có sửa đổi, bổ sung nhưng không đủ hoặc không đúng yêu cầu của Tòa án thì cần chú ý: ...

Tài liệu chứng cứ mà Tòa án yêu cầu người khởi kiện sửa đổi, bổ sung có căn cứ và hợp lý không? Bởi nhiều trường hợp Tòa án yêu cầu bổ sung những chứng cứ mà người khởi kiện không thể bổ sung được (như trường hợp tài liệu, chứng cứ đang thuộc sự quản lý của cơ quan có thẩm quyền, người khởi kiện không thể hoặc khó tự mình thu thập chứng cứ để cung cấp cho Tòa án). Nếu trong trường hợp này và phát hiện ra vi phạm, Viện kiểm sát cần kiến nghị yêu cầu Tòa án thực hiện thủ tục thụ lý đơn khởi kiện và tiến hành giải quyết vụ án. Bên cạnh đó, kiểm sát viên cũng nên chuẩn bị sẵn dự thảo văn bản phát biểu ý kiến tại phiên họp trong đó nhận định về tính có căn cứ và hợp pháp của đơn khiếu nại, của việc trả lại đơn khởi kiện; việc tuân theo pháp luật của người tiến hành tố tụng trong việc trả lại đơn khởi kiện, từ đó đưa ra quan điểm của Viện kiểm sát đề xuất Tòa án giữ nguyên việc trả lại đơn khởi kiện hay tiến hành thụ lý đơn khởi kiện. Đồng thời, cần thường xuyên cập nhật các thông báo, hướng dẫn nghiệp vụ của ngành, không ngừng nghiên cứu học tập để nâng cao kỹ năng, trình độ nghiệp vụ và bản lĩnh nghề nghiệp.

Trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính không đúng sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức có đơn khởi kiện. Do đó, kiểm sát viên phải kiểm sát chặt chẽ việc trả lại đơn khởi kiện và chuẩn bị tham gia đầy đủ vào phiên họp xem xét, giải quyết việc khiếu nại, kiến nghị về trả lại đơn khởi kiện. Luật TTHC năm 2015 với nhiều điểm mới, bám sát vào yêu cầu thực tiễn, tuy nhiên vẫn còn những bất cập, gây ra không ít khó khăn với Viện kiểm sát trong quá trình thực hiện chức năng kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện. Các giải pháp được đưa ra nhằm khắc phục những hạn chế còn tồn đọng, đảm bảo tốt nhất quyền khởi kiện của người dân, thể hiện vai trò của Viện kiểm sát trong quá trình thực thi quyền, nghĩa vụ của mình, từ đó giúp cho Luật TTHC năm 2015 thực sự đi sâu và đáp ứng yêu cầu của tình hình mới./.