

## GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỰC HIỆN QUYỀN YÊU CẦU, KIẾN NGHỊ, KHÁNG NGHỊ TRONG GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH

**NGUYỄN VĂN HƯỜNG \***

Những năm qua, công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính trong ngành Kiểm sát nhân dân đã đạt được những kết quả tích cực, kịp thời phát hiện sai sót của Tòa án và ban hành nhiều yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị; góp phần bảo đảm cho hoạt động tư pháp được thực hiện nghiêm minh, công bằng và khách quan, bảo vệ quyền con người, các quyền và lợi ích chính đáng của Nhà nước, tổ chức và công dân.

*Từ khóa: Quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị; giải quyết án hành chính.*

*Nhận bài: 30/11/2021; biên tập xong: 17/12/2021; duyệt bài: 20/12/2021.*

### 1. Những bất cập khi thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị trong công tác kiểm sát giải quyết án hành chính

*- Đối với thực hiện quyền yêu cầu:*

Khoản 6 Điều 84 Luật tổ tụng hành chính (TTHC) năm 2015 quy định: “Viện kiểm sát có quyền yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết vụ án. Trường hợp kháng nghị bản án hoặc quyết định của Tòa án theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm thì Viện kiểm sát có thể xác minh, thu thập tài

liệu, chứng cứ để bảo đảm cho việc kháng nghị”. Thực tế, Viện kiểm sát chỉ có thể yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập chứng cứ trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày Tòa án chuyển hồ sơ vụ án cho Viện kiểm sát kèm theo quyết định đưa vụ án ra xét xử. Trong khi đó, thời hạn đưa vụ án ra xét xử theo Điều 149 Luật TTHC năm 2015 là từ 20 đến 30 ngày, nên hầu hết các trường hợp

*\* Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân thành phố Cần Thơ.*

Tòa án chấp nhận yêu cầu thu thập tài liệu, chứng cứ của Viện kiểm sát trước hoặc tại phiên tòa đều phải thực hiện hoãn phiên tòa. Điều này làm kéo dài thời hạn giải quyết vụ án. Mặt khác, một Kiểm sát viên thường được phân công kiểm sát nhiều vụ án hành chính trong cùng một thời điểm. Vì vậy, quy định thời hạn 15 ngày để Kiểm sát viên kiểm sát việc thu thập chứng cứ và đề ra yêu cầu xác minh, thu thập chứng cứ (nếu có) là rất khó khăn, làm cho hiệu quả của công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính không cao.

*- Đối với thực hiện quyền kiến nghị:*

Viện kiểm sát có quyền kiến nghị đối với Tòa án và các cơ quan hữu quan về những thiếu sót, vi phạm trong quá trình giải quyết vụ án hành chính theo các điều 25, 42 Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 không quy định việc Tòa án, cơ quan hữu quan phải có văn bản trả lời chấp nhận hay không chấp nhận những nội dung trong kiến nghị của Viện kiểm sát. Điều này dẫn đến việc thực hiện kiến nghị của VKSND chưa nghiêm, chưa tạo ra cơ chế hữu hiệu để khắc phục triệt để vi phạm pháp luật.

*- Đối với thực hiện quyền kháng nghị:*

Khoản 2 Điều 145 và khoản 2 Điều 213 Luật TTHC năm 2015 quy định thời hạn chuyển các quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ và thời hạn kháng nghị của Viện kiểm sát như sau: Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày Thẩm phán ra quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ, Tòa án phải gửi quyết định đó cho Viện kiểm sát; thời hạn kháng nghị của Viện kiểm sát cùng cấp đối

với quyết định tạm đình chỉ, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp sơ thẩm là 07 ngày, của Viện kiểm sát cấp trên trực tiếp là 10 ngày, kể từ ngày Viện kiểm sát cùng cấp nhận được quyết định. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 chỉ quy định Tòa án gửi quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ việc giải quyết vụ án cho Viện kiểm sát cùng cấp, mà không quy định phải kèm theo bất cứ tài liệu nào. Vì vậy, việc thực hiện quyền kháng nghị đối với các loại quyết định trên rất hạn chế.

Bên cạnh đó, thời gian ban hành kháng nghị có hạn, quá trình Tòa án chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát không dễ dàng, mất nhiều thời gian. Do đó, Kiểm sát viên không có đủ thời gian để trực tiếp tiến hành thu thập chứng cứ, nghiên cứu hồ sơ và ban hành kháng nghị kịp thời.

Ngoài ra, thời hạn cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án, Viện kiểm sát theo quy định tại các khoản 3, 4 Điều 93 Luật TTHC năm 2015 là 15 ngày. Theo khoản 2 Điều 22 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao, Tòa án nhân dân (TAND) tối cao quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC (Thông tư liên tịch số 03/2016) thì trường hợp việc xác minh, thu thập chứng cứ theo yêu cầu của Kiểm sát viên là không thể thực hiện được hoặc Tòa án xét thấy không cần thiết thì chậm nhất là đến ngày hết thời hạn mở phiên tòa theo quyết định đưa vụ án ra xét xử được quy định tại Điều 149 hoặc khoản 3 Điều

221 Luật TTHC năm 2015, Tòa án thông báo cho Kiểm sát viên bằng văn bản và nêu rõ lý do. Quy định về thời hạn trên là bằng với thời hạn Viện kiểm sát kháng nghị bản án (15 ngày), quyết định của Tòa án (07 ngày), nên Viện kiểm sát gặp khó khăn trong việc thực hiện quyền kháng nghị theo quy định.

## **2. Kinh nghiệm trong thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị**

*Một là*, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu: Viện trưởng - người đứng đầu đơn vị trực tiếp phụ trách khâu công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, xác định khâu công tác này là nhiệm vụ trọng tâm, đột phá của đơn vị; thực hiện đầy đủ quyền hạn, trách nhiệm trong công tác kiến nghị, kháng nghị; trực tiếp nghe báo cáo, quyết định việc kháng nghị, bổ sung, thay đổi, rút kháng nghị trước khi mở phiên tòa, phiên họp. Thủ trưởng các đơn vị lựa chọn, bố trí cán bộ, Kiểm sát viên có năng lực, trình độ và kinh nghiệm để thực hiện công tác này; có hình thức khen thưởng kịp thời tạo động lực cho công chức được phân công kiểm sát hoạt động tư pháp trong lĩnh vực này; tạo mọi điều kiện cho công chức sớm tiếp cận thông tin, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

*Hai là*, trong công tác phối hợp giải quyết án hành chính: Cần ký kết Quy chế phối hợp trong giải quyết các vụ, việc dân sự, hôn nhân gia đình, hành chính, kinh doanh thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật giữa VKSND với TAND cấp tỉnh. Qua đó, tạo

thuận lợi, chuyên biến tích cực, đảm bảo việc giải quyết vụ việc hành chính đúng thời hạn, đúng quy định của pháp luật và quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Khi tham gia các cuộc họp đối với những vụ việc phức tạp do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, các sở, ban, ngành chủ trì, công chức của Viện kiểm sát được phân công dự họp cần nghiên cứu những tài liệu, hồ sơ liên quan và báo cáo đề xuất quan điểm, cơ sở pháp lý, trình lãnh đạo Viện trước khi tham gia.

*Ba là*, trong công tác kiểm sát bản án, quyết định: Căn cứ kết quả ghi chép diễn biến phiên tòa và quyết định của Tòa án khi tuyên án, trường hợp thấy có dấu hiệu vi phạm, Kiểm sát viên cần chủ động đôn đốc, yêu cầu Tòa án gửi bản án, quyết định sớm để kiểm sát. Khi chưa nhận được bản án, quyết định, Kiểm sát viên chủ động nghiên cứu kỹ hồ sơ kiểm sát, diễn biến phiên tòa để xác định vi phạm (nếu có) và dự thảo kháng nghị, hạn chế trường hợp Tòa án gửi bản án, quyết định chậm khiến Viện kiểm sát không thể kháng nghị do hết thời hạn.

Cán bộ, Kiểm sát viên khi được phân công đã chủ động nghiên cứu các quy định của pháp luật, thực hiện theo Hướng dẫn số 29/HD-VKSTC ngày 01/11/2018 của VKSND tối cao về phát hiện vi phạm và thực hiện quyền kháng nghị đối với những vi phạm trong việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh thương mại, lao động, phá sản và xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND.

*Bốn là*, trong việc tổng kết, đánh giá tình hình khởi kiện, kết quả giải quyết án hành chính của Tòa án: Cần đánh giá tình hình khiếu kiện, kết quả giải quyết của Tòa án, trong đó, lưu ý phân tích về từng lĩnh vực diễn ra khiếu kiện để có biện pháp chỉ đạo tập trung nghiên cứu kiểm sát; lưu ý đến quyết định hành chính bị Tòa án tuyên hủy để đánh giá tình hình chấp hành pháp luật trong quản lý nhà nước, xem xét thực hiện việc kiến nghị với các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có liên quan áp dụng các biện pháp phòng ngừa vi phạm.

Bên cạnh đó, từ công tác tổng kết thực tiễn các dạng vi phạm, thiếu sót của cơ quan quản lý nhà nước dẫn đến việc Tòa án phải tuyên hủy quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai để chỉ ra những vấn đề cần khắc phục, tập hợp thành các dạng vi phạm phổ biến, xây dựng thành chuyên đề để rút kinh nghiệm chung cho các cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương, nhằm hạn chế các dạng vi phạm tương tự.

*Năm là*, trong việc nghiên cứu thông báo rút kinh nghiệm của Viện kiểm sát cấp trên: Đây là nguồn tài liệu rất quan trọng giúp cán bộ, Kiểm sát viên có thêm kinh nghiệm, kỹ năng phát hiện các dạng vi phạm tương tự của Tòa án. Thực tế, đối với Viện kiểm sát địa phương, nhất là Viện kiểm sát cấp huyện, số lượng án không nhiều và không đa dạng nên lãnh đạo, cán bộ, Kiểm sát viên không có điều kiện tiếp cận hết các loại án. Có những loại án, những dạng vi phạm khá phổ biến ở đơn vị khác nhưng lại rất mới đối với đơn vị và

Kiểm sát viên đang thụ lý giải quyết vụ án đó. Vì thế, họ thường lúng túng trong quá trình kiểm sát giải quyết vụ án. Việc tăng cường trao đổi thông tin, kinh nghiệm giữa các đơn vị, đặc biệt là việc nghiên cứu các thông báo rút kinh nghiệm của Viện kiểm sát cấp trên có ý nghĩa rất quan trọng để Kiểm sát viên tự học tập, nâng cao trình độ, kinh nghiệm và kỹ năng phát hiện vi phạm tương tự.

### **3. Một số giải pháp**

*Thứ nhất*, tăng cường công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành: Lãnh đạo VKSND các cấp cần tiếp tục chỉ đạo, quán triệt và nhận thức sâu sắc về chủ trương, chiến lược cải cách tư pháp; tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành gắn với trách nhiệm người đứng đầu; thực hiện nghiêm nguyên tắc lãnh đạo tập trung, thống nhất trong ngành, Chỉ thị số 26-CT/TW ngày 09/11/2018 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật trong công tác điều tra, xử lý các vụ án, vụ việc; thường xuyên nghiên cứu, nắm vững chủ trương, chính sách của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước để vận dụng vào giải quyết từng vụ việc cụ thể. Bên cạnh đó, cần thường xuyên quán triệt và thực hiện nghiêm túc Chỉ thị số 07/CT-VKSTC ngày 06/8/2021 của Viện trưởng VKSND tối cao về việc tiếp tục tăng cường công tác kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm các vụ án hành chính, vụ việc dân sự; Chỉ thị số 04/CT-VKSTC ngày 22/3/2018 của Viện trưởng VKSND tối cao về tăng cường các biện pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm sát

việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật.

*Thứ hai*, kiện toàn tổ chức, bộ máy và nguồn nhân lực: Bố trí, sắp xếp đội ngũ công chức, Kiểm sát viên có năng lực, phẩm chất đạo đức, bản lĩnh chính trị, tinh thần trách nhiệm cao, khắc phục tình trạng nể nang, ngại va chạm để bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ. Việc bố trí, sử dụng công chức phải trên cơ sở đánh giá, tuyển chọn, đảm bảo đúng tiêu chuẩn, đúng khả năng, sở trường; giao việc phải tương xứng với năng lực của công chức, đặc biệt công chức trẻ để thử thách, rèn luyện trong thực tế, đảm bảo tính kế thừa.

*Thứ ba*, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, rút kinh nghiệm nghiệp vụ cho Kiểm sát viên, Kiểm tra viên: Lãnh đạo cần quan tâm, chú trọng tự đào tạo tại chỗ thông qua các buổi học tập, phổ biến văn bản nghiệp vụ, trao đổi kinh nghiệm giải quyết án tại đơn vị, các phiên tòa rút kinh nghiệm tại các Viện kiểm sát địa phương.

*Thứ tư*, tăng cường quan hệ phối hợp:

Phối hợp trong ngành Kiểm sát: Duy trì và tăng cường phối hợp, trao đổi giữa Viện kiểm sát cấp trên với Viện kiểm sát cấp dưới trong việc gửi phiếu kiểm sát bản án, quyết định; gửi hồ sơ vụ án; thỉnh thị, trả lời thỉnh thị; hướng dẫn, giải đáp vướng mắc nghiệp vụ, thông báo rút kinh nghiệm... Đối với những vụ án có tính chất phức tạp, còn nhiều ý kiến trái chiều, khó

khăn, vướng mắc trong việc giải quyết, Viện kiểm sát cấp dưới cần chủ động kịp thời trao đổi, xin ý kiến thỉnh thị của Viện kiểm sát cấp trên để có hướng giải quyết đúng đắn nhất, tạo sự thống nhất trong nhận xét, đánh giá vi phạm của bản án, quyết định của Tòa án.

Phối hợp liên ngành: Chủ động và linh hoạt trong mối quan hệ phối hợp công tác giữa VKSND và TAND theo Luật TTHC năm 2015, Thông tư liên tịch số 03/2016 để Tòa án chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát cùng cấp tham gia phiên tòa sơ thẩm, xem xét kháng nghị, kiến nghị theo luật định.

Đối với những vụ án phức tạp, Thẩm phán, Kiểm sát viên cần phối hợp chặt chẽ, kịp thời chỉ ra những khó khăn, vướng mắc trong quá trình giải quyết án để đảm bảo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, bảo đảm giải quyết vụ án nhanh chóng, toàn diện, có căn cứ, đúng pháp luật. Sự phối hợp tốt giữa Viện kiểm sát, Tòa án tạo điều kiện thuận lợi cho Kiểm sát viên và Thẩm phán trao đổi về những thủ tục tố tụng và nội dung vụ án; chỉ ra những sai sót nhỏ trong quá trình giải quyết vụ án của Thẩm phán để khắc phục mà không cần kiến nghị, kháng nghị.

Tăng cường quan hệ phối hợp giữa Viện kiểm sát với các cơ quan hữu quan, đặc biệt là UBND các cấp và các tổ chức chính trị, xã hội trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cùng cấp. □