

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Thị Bích Liên

**ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỎI KIẾN TRONG TỔ
TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, năm 2018

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Thị Bích Liên

**ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỎI KIẾN TRONG TỔ
TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số : 8380102

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
PGS.TS VŨ THƯ**

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Đề tài: **“Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh”** là công trình do chính tác giả tìm hiểu, nghiên cứu và xây dựng nên. Mọi kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học khác được sử dụng trong luận văn này đều được giữ nguyên ý tưởng và được trích dẫn phù hợp theo quy định. Nội dung của công trình không sao chép bất kỳ luận văn hay bất kỳ tài liệu nào.

Tác giả xin chịu trách nhiệm hoàn toàn về tính trung thực của đề tài.

Tác giả

Nguyễn Thị Bích Liên

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM	7
1.1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	7
1.2. Nguyên tắc và các yếu tố cơ bản cấu thành địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính	13
1.3. Các bảo đảm thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	20
Chương 2: THỰC TRẠNG ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG THỰC TIỄN TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	24
2.1. Quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	24
2.2. Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tổ tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh	29
2.3. Đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tổ tụng tại thành phố Hồ Chí Minh	33
Chương 3: GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM	55
3.1. Nhu cầu bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	55
3.2. Các giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	61
KẾT LUẬN	74
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

TTHC	:	Tổ tụng hành chính
TTGQCVAHC	:	Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa
UBND	:	Ủy ban nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Ở nước ta, địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính chính thức được xác lập và ghi nhận tại Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 21/05/1996. Việc ban hành Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết các tranh chấp hành chính bằng con đường Tòa án. Theo đó cá nhân, cơ quan, tổ chức có thể khởi kiện yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại của các quyết định hành chính và hành vi hành chính. Mặc dù địa vị pháp lý của người khởi kiện đã được xác lập và ghi nhận, nhưng việc thực hiện các quyền của người khởi kiện, đặc biệt là quyền khởi kiện còn hạn chế do đối tượng khởi kiện còn hẹp (chỉ bao gồm 8 loại việc); người khởi kiện bắt buộc phải thực hiện thủ tục khiếu nại trước khi khởi kiện (còn gọi là thủ tục tiền tố tụng); quyền đình đốn việc khởi kiện cũng bị hạn chế đã làm cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cũng trở nên hạn hẹp. Hơn nữa các quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chưa bảo đảm sự bình đẳng với quyền và nghĩa vụ của các đương sự khác; thiếu cơ chế bảo đảm... Chính vì thế, ngày 24/11/2010, Quốc hội nước ta đã ban hành Luật tố tụng hành chính số 64/2010/QH12 thay thế Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Luật tố tụng hành chính ra đời đã khắc phục được những hạn chế của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính, đó là các quy định liên quan đến việc xác định địa vị pháp lý của người khởi kiện, năng lực chủ thể tố tụng hành chính, quyền, nghĩa vụ, kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, cũng như tạo điều kiện cho người khởi kiện thực hiện tốt các quyền, nghĩa vụ của mình. Có thể nói đây là một trong những bước tiến quan trọng trong công cuộc cải cách tư pháp theo nhiệm vụ mà Nghị quyết số 49 – NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã đề ra. Luật Tố tụng hành chính với nhiều điểm mới, tiến bộ so với Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã khắc phục được những hạn chế trước đây, trong đó có các quy định về địa vị

pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Cụ thể cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện ngay ra tòa mà không cần phải thông qua thủ tục khiếu nại như trước đây, có thể yêu cầu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời ngay khi nộp đơn khởi kiện, các quyền, nghĩa vụ cung cấp chứng cứ được hướng dẫn chi tiết hơn. Điều này đã thể hiện tính dân chủ của nhà nước ta, thể hiện sự tôn trọng, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính khi triển khai thực hiện đã gặp một loạt những vướng mắc, bất cập trong thực tế như các quy định về đối tượng khởi kiện, thời hiệu khởi kiện, một số quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn chung chung, khó áp dụng vào thực tế như: Quy định về đối thoại trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, cung cấp tài liệu chứng cứ, hay quy định về yêu cầu bồi thường thiệt hại... Do vậy, Luật tố tụng hành chính năm 2015 được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/07/2016 đã thể hiện bước đột phá của pháp luật tố tụng hành chính trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự trong tố tụng hành chính. Theo đó địa vị pháp lý của người khởi kiện tiếp tục được khẳng định, hoàn thiện và phù hợp với Hiến pháp năm 2013. Những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện có nhiều sửa đổi quan trọng, quyền quyết định và tự định đoạt việc khởi kiện, quyền đối thoại trong tố tụng hành chính được quy định cụ thể hơn. Đặc biệt, Luật tố tụng hành chính năm 2015 đã ghi nhận nguyên tắc “*tranh tụng*” tại phiên tòa; quyền trao đổi tài liệu, chứng cứ, chứng minh; bổ sung quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện; quy định cụ thể việc áp dụng pháp luật dân sự trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại; trình tự và kết quả đối thoại trong tố tụng hành chính... Tuy nhiên, việc áp dụng Luật tố tụng hành chính 2015 trong thực tiễn hoạt động tố tụng gặp nhiều bất cập, vướng mắc trước áp lực số lượng vụ án hành chính ngày càng gia tăng, tiến độ giải quyết còn chậm ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Từ thực tiễn hoạt động tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh có thể nhận thấy việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cũng gặp nhiều khó khăn, quyền tranh tụng của người khởi kiện chưa được

phát huy hiệu quả, quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời chưa quy định rõ việc khắc phục hậu quả nếu Tòa án áp dụng sai; thực hiện quyền đối thoại trong tố tụng hành chính khó thực hiện do đại diện của người bị kiện vắng mặt; quyền tiếp cận thông tin, tài liệu và trao đổi tài liệu, chứng cứ còn gặp khó khăn. Vì vậy, việc phân tích, đánh giá thực trạng về địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh sẽ góp phần vào việc hoàn thiện các quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện và các bảo đảm nhằm nâng cao địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam. Do vậy, việc nghiên cứu đề tài “***Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh***” là cần thiết vì có ý nghĩa lý luận và giá trị thực tiễn cao.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Qua tìm hiểu, “Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh” là một đề tài hoàn toàn mới, đến nay chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu đầy đủ và chi tiết về vấn đề này. Những nghiên cứu trước đây chủ yếu chỉ tập trung tìm hiểu những vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính như một số bài viết trên tạp chí chuyên ngành luật, một số luận văn thạc sỹ luật học nghiên cứu, đề cập một số khía cạnh khác nhau về người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Một số bài viết có liên quan đến vấn đề này như: “*Một số vấn đề về trả lại đơn kiện và đình chỉ giải quyết vụ án hành chính*” của Đặng Xuân Đào, Tạp chí Tòa án nhân dân số 02/2002; “*Giai đoạn tiến hành tố tụng hành chính và vấn đề bảo đảm thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức tại Tòa án nhân dân*” của Nguyễn Văn Quang, Tạp chí Luật học số 05/2002; “*Quyền khởi kiện và xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam*” của Nguyễn Thị Thủy, Tạp chí Luật học số 04/2005; “*Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính*” của Lê Việt Sơn, Tạp chí Khoa học pháp lý số 04/2013, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh; “*Bảo đảm pháp lý về quyền khởi kiện vụ án hành chính ở Việt Nam*” của Nguyễn Hoàng Yến, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại

học Luật thành phố Hồ Chí Minh năm 2011 và “*Người khởi kiện trong vụ án hành chính*” của Lê Thị Mơ, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học luật thành phố Hồ Chí Minh năm 2014...

Những bài viết, công trình nghiên cứu trên đây đã đặt ra và giải quyết nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn có ý nghĩa cho việc nghiên cứu đề tài luận văn này. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu mới chỉ đề cập đến một số khía cạnh về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, chưa đề cập tổng thể đến “địa vị pháp lý của người khởi kiện” trong tố tụng hành chính ở Việt Nam và đây là vấn đề sẽ được giải quyết phần nào trong luận văn này.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận văn là trên cơ sở nghiên cứu một cách có hệ thống những vấn đề lý luận chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam, phân tích thực trạng về địa vị pháp lý của người khởi kiện qua thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, luận văn đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện và đảm bảo thi hành trong tố tụng hành chính.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- **Thứ nhất**, làm rõ các cơ sở lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

- **Thứ hai**, phân tích và đánh giá thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

- **Thứ ba**, đưa các giải pháp nhằm đảm bảo địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài chỉ giới hạn nghiên cứu các vấn đề địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn tổ tụng tại thành phố Hồ Chí Minh trong khoảng thời gian 04 năm trở lại đây.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn được thực hiện trên cơ sở vận dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử Mác – Lê Nin.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

- Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng là:

+ Chương 1: Sử dụng chủ yếu phương pháp phân tích, chứng minh, biện luận, so sánh, diễn giải, quy nạp để làm rõ cơ sở lý luận – pháp lý về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam.

+ Chương 2: Sử dụng phương pháp thống kê, phân tích, chứng minh được sử dụng nhằm đánh giá, kết luận về thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tổ tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

+ Chương 3: Sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích nhằm đưa ra các giải pháp hoàn thiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Đề tài là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu toàn diện, đầy đủ, có hệ thống về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ góp phần bổ sung và hoàn thiện lý luận – pháp lý về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính, qua đó có cơ sở để đánh giá thực trạng những quy định và thực tiễn thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong pháp luật tổ tụng hành chính hiện hành.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Đề tài có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo trong việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tổ tụng hành

chính, cũng như các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ đó. Những kiến thức khoa học của đề tài có thể sử dụng làm tư liệu cho việc nghiên cứu, giảng dạy và học tập tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về luật. Ngoài ra cũng có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Kiểm sát viên hiểu rõ hơn về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, phần nội dung của luận văn bao gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam.

Chương 2: Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tổ tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 3: Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

1.1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa địa vị pháp lý của người khởi kiến trong tổ tụng hành chính

1.1.1. Khái niệm địa vị pháp lý của người khởi kiến trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam

1.1.1.1. Khái niệm địa vị pháp lý

Theo Từ điển Luật học, địa vị pháp lý được hiểu là vị trí của chủ thể pháp luật trong mối quan hệ với những chủ thể pháp luật khác trên cơ sở các quy định của pháp luật. Địa vị pháp lý là thể hiện vị trí, vai trò của chủ thể đó trong quan hệ pháp luật và đi liền với nó là các quyền lợi, nghĩa vụ cũng như trách nhiệm pháp lý phát sinh. Địa vị pháp lý là nền tảng để xác định quyền lợi và nghĩa vụ của mỗi người, mỗi chủ thể trong quan hệ pháp luật và cũng là căn cứ để giải quyết các tranh chấp trong các quan hệ pháp luật, đặc biệt là trong hoạt động tổ tụng.

Như vậy, thông qua địa vị pháp lý ta có thể phân biệt được chủ thể pháp luật này với chủ thể pháp luật khác, đồng thời cũng có thể xem xét vị trí, tầm quan trọng của chủ thể pháp luật. Khi nghiên cứu về địa vị pháp lý của chủ thể như cơ quan, tổ chức, cá nhân tức là đề cập đến tư cách pháp lý của chủ thể đó khi họ tham gia vào một hoặc nhiều quan hệ pháp luật. Tư cách pháp lý của mỗi chủ thể gắn liền với quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý phát sinh trong quan hệ pháp luật. Khi tham gia vào các quan hệ pháp luật khác nhau thì các chủ thể đó có quyền và nghĩa vụ khác nhau. Tư cách pháp lý làm nền tảng để xác định quyền và nghĩa vụ của mỗi chủ thể. Chủ thể tham gia quan hệ pháp luật với tư cách nào thì có những quyền và nghĩa vụ tương ứng. Chẳng hạn, nếu cá nhân tham gia quan hệ pháp luật tổ tụng hành chính với tư cách là “người khởi kiến”, “người bị kiến” hoặc “người đại diện”, “người có quyền và nghĩa vụ liên quan” thì tư cách pháp lý của họ khác nhau và quyền, nghĩa vụ của các chủ thể đó cũng khác nhau...

Địa vị pháp lý (tư cách pháp lý) của một chủ thể được xác định bởi năng lực chủ thể, đáp ứng điều kiện do pháp luật quy định bao gồm: năng lực pháp luật và năng lực hành vi. Nếu không đủ các điều kiện trên thì cá nhân, tổ chức không có tư cách pháp lý để tham gia vào quan hệ pháp luật.

Địa vị pháp lý của cơ quan, tổ chức được hiểu là tổng hợp nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng với vị trí, vai trò của chủ thể đó trong quan hệ pháp luật. Địa vị pháp lý của cá nhân được hiểu là tổng hợp các quyền và nghĩa vụ tương ứng với vị trí và vai trò của họ trong quan hệ pháp luật đó.

Vì vậy, địa vị pháp lý là tổng hợp các quyền và nghĩa vụ được pháp luật quy định của cá nhân, tổ chức có tư cách chủ thể để tham gia vào các quan hệ pháp luật.

1.1.1.2. Khái niệm người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

Muốn tìm hiểu khái niệm “*người khởi kiện*” trong tố tụng hành chính ở Việt Nam, trước hết cần phải hiểu rõ khái niệm “*khởi kiện*” trong tố tụng hành chính.

Theo Từ điển Luật học của Trường Đại học Luật Hà Nội thì *khởi kiện vụ án hành chính là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình theo quy định của pháp luật*. [58, tr. 68] Như vậy, có thể hiểu khởi kiện là việc cá nhân, tổ chức thực hiện việc khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi quyền và lợi ích đó bị xâm phạm. Còn theo tác giả Lê Việt Sơn thì: “*Người khởi kiện trong vụ án hành chính là cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri đã thực hiện hành vi khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án có thẩm quyền và được Tòa án thụ lý vụ án*”. [41, tr. 29] Khái niệm này đã chỉ ra được đặc điểm cơ bản của người khởi kiện và các căn cứ để cá nhân, cơ quan, tổ chức trở thành người khởi kiện trong vụ án hành chính.

Bên cạnh quan điểm trên, khi bàn về khái niệm người khởi kiện trong vụ án hành chính tác giả Đồng Thị Ninh cho rằng: “*người khởi kiện trong vụ án hành chính là cá nhân, cơ quan, tổ chức, đã tự mình hoặc thông qua người đại diện theo*

ủy quyền hợp pháp khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình”. [25, tr. 59].

Căn cứ vào Khoản 8 Điều 3 Luật tổ tụng hành chính năm 2015 và những điều đã phân tích trên có thể hiểu “*Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân (sau đây gọi chung là danh sách cử tri”*

1.1.1.3. Khái niệm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

Tố tụng thường được hiểu là trình tự, thủ tục để giải quyết các tranh chấp tại Tòa án và như vậy thủ tục tố tụng hành chính liên quan đến việc giải quyết tranh chấp hành chính tại Tòa án và có những nét đặc thù xuất phát từ những đặc thù của tranh chấp hành chính. Trong tranh chấp hành chính thì bên bị kiện luôn là các chủ thể mang quyền lực nhà nước. Vì vậy, mục đích của tố tụng hành chính là nhằm giải quyết một tranh chấp đặc biệt mà trong đó một bên là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, chủ yếu trong cơ quan hành chính nhà nước (người bị kiện) và một bên là cá nhân, tổ chức (người khởi kiện) và giải quyết tranh chấp này tại tòa án. [60, tr.17] Theo đó, cá nhân, cơ quan, tổ chức tham gia vào quan hệ tố tụng hành chính với tư cách “người khởi kiện” thì họ có những quyền và nghĩa vụ tương ứng với vị trí và vai trò của họ. Từ phân tích khái niệm địa vị pháp lý, khái niệm người khởi kiện có thể khái quát địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam như sau:

Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt nam là tổng thể các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được pháp luật quy định xác định vị trí, vai trò của người khởi kiện trong hoạt động tố tụng hành chính.

Luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện tại Điều 55 và Điều 56. Tuy nhiên, quá trình giải quyết vụ án hành chính qua nhiều giai đoạn tố tụng và địa vị pháp lý của người khởi kiện ở mỗi giai đoạn tố tụng hành chính cũng khác nhau. Làm rõ khái niệm địa vị pháp lý của người khởi kiện có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với người khởi kiện, mà còn có ý nghĩa đối với người tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

1.1.2. Đặc điểm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

Thứ nhất, địa vị pháp lý của người khởi kiện được quy định trong pháp luật tố tụng hành chính .

Ở nước ta hiện nay tranh chấp hành chính được giải quyết theo hai phương thức: thực hiện khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính. Tuy đều là những cách giải quyết tranh chấp hành chính, nhưng giữa hai cách giải quyết này lại hoàn toàn khác nhau về thẩm quyền, trình tự thủ tục và địa vị pháp lý của các chủ thể. Điều 14 Hiến pháp 2013 quy định: “*quyền con người, quyền công dân được ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm thực hiện theo Hiến pháp và pháp luật*”. Căn cứ vào Hiến pháp, Luật tố tụng hành chính năm 2015 đã cụ thể hoá quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong hoạt động tố tụng nhằm giải quyết các vụ án hành chính. Trong đó quyền khởi kiện vụ án hành chính là công cụ pháp lý quan trọng bảo vệ các quyền cơ bản của công dân. Các quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận có thể bị xâm phạm bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính, cùng với quyền khiếu nại hành chính, quyền khởi kiện vụ án hành chính giúp cho công dân bảo vệ và khôi phục các quyền cơ bản của mình. Chính vì thế, Luật tố tụng hành chính đã ghi nhận cho *cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình*. [39, Điều 5] Đây là đặc điểm để phân biệt địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính với địa vị pháp lý của các chủ thể khác trong quan hệ tố tụng dân sự. Đặc điểm này xuất phát từ đặc thù của tranh chấp hành chính trong tố tụng hành chính như đã phân tích.

Thứ hai, địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được quy định phù hợp với đặc thù của tranh chấp hành chính.

Để thực hiện sự quản lý, Nhà nước tác động đến các đối tượng quản lý, các chủ thể có thẩm quyền đã ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính trên cơ sở quy định của pháp luật. Các quyết định, hành vi này được ban hành hoặc thực hiện một cách đơn phương, và được bảo đảm thực hiện bằng mệnh lệnh – phục tùng. Trong thực tế, không phải quyết định hoặc hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền đều hợp pháp mà có những quyết định hành chính đã trực tiếp xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, từ đó phát sinh tranh chấp hành chính giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý hành chính khi đối tượng quản lý thực hiện việc khởi kiện đối với quyết định hoặc hành vi hành chính đó tại Tòa án. Đặc thù chủ yếu trong tranh chấp hành chính là tính hợp pháp của hoạt động quản lý hành chính giữa một bên là cơ quan, người có thẩm quyền (bên bị kiện) và một bên là cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích bị xâm phạm bởi quyết định hành chính và hành vi hành chính (bên khởi kiện).

Với những đặc thù riêng của tranh chấp hành chính nên địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính cũng khác với địa vị pháp lý của nguyên đơn trong tố tụng dân sự; có những quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chỉ phát sinh trong hoạt động tố tụng hành chính mà không phát sinh trong tố tụng dân sự.

Thứ ba, địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính rộng hơn so với các đương sự khác.

Xuất phát từ vị trí, vai trò của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, so với địa vị pháp lý của các đương sự và người tham gia tố tụng khác thì quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện rộng hơn. Bởi vì, ngoài những quyền và nghĩa vụ chung giống như các đương sự khác tại Điều 55 Luật Tố tụng hành chính, thì có những quyền và nghĩa vụ chỉ dành riêng cho người khởi kiện như: quyền khởi kiện; quyền thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn; rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện. Hơn nữa, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

cũng xuyên suốt trong các giai đoạn của quá trình tố tụng hành chính từ khi khởi kiện, thụ lý vụ án cho đến khi xét xử và thi hành án hành chính.

1.1.3. Ý nghĩa địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

So với các đương sự khác có thể nhận thấy, người khởi kiện là chủ thể giữ vai trò bậc nhất trong tố tụng hành chính. Thông qua hành vi khởi kiện của người khởi kiện, tòa án mới có căn cứ và cơ sở để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với người khởi kiện mà còn có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động tố tụng:

Thứ nhất, đối với người khởi kiện: Quy định địa vị pháp lý không chỉ là công cụ pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trước sự xâm phạm của các quyết định hành chính, hành vi hành chính, mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc giám sát hoạt động đối với cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong việc ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính. Bảo đảm hoạt động hành chính được thực hiện trên cơ sở pháp luật và chịu trách nhiệm về những hoạt động đó. Đồng thời, thông qua các quy định địa vị pháp lý, người khởi kiện cũng có thể giám sát được hoạt động xét xử của tòa án trong việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình; kịp thời phát hiện những sai phạm trong hoạt động tố tụng của cơ quan, người tiến hành tố tụng, yêu cầu xử lý hoặc thực hiện khiếu nại, tố cáo đối với các hành vi vi phạm pháp luật nhằm bảo đảm quyền của người khởi kiện. Luật tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định các biện pháp xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính tại chương XX và khiếu nại tố cáo trong tố tụng hành chính tại chương XXI.

Vì vậy, nếu được quy định rõ ràng, đầy đủ, theo xu hướng dân chủ sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ. Ngược lại những quy định trên sẽ cản trở việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính và quyền tố tụng khác của người khởi kiện. Do đó bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi có ý nghĩa quan trọng trong việc thực thi pháp luật, nâng cao trình độ và

nhận thức pháp luật của công dân trong việc sử dụng pháp luật để bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thứ hai, đối với hoạt động tố tụng hành chính: Việc quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện là cơ sở pháp lý quan trọng làm phát sinh hoạt động tố tụng nhằm giải quyết vụ án hành chính. Nếu không quy định quyền mà đặc biệt là quyền khởi kiện của người khởi kiện thì vụ án hành chính không phát sinh và tòa án sẽ không có căn cứ để thụ lý và giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục tố tụng. Mặt khác, việc quy định địa vị pháp lý và việc thực hiện các quy định này của người khởi kiện sẽ tạo điều kiện cho tòa án giải quyết vụ án hành chính một cách nhanh chóng, chính xác và hiệu quả. Bởi vì những quy định về nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh, quyền tranh luận tại phiên tòa, đối thoại ... của người khởi kiện sẽ giúp tòa án nhanh chóng thu thập được chứng cứ, làm sáng tỏ bản chất và yêu cầu của vụ án hành chính và làm cho quá trình tố tụng công khai, minh bạch, chính xác và ít sai sót hơn, góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính.

Mặt khác, việc quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện cũng có ý nghĩa đối với hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tố tụng hành chính của Viện kiểm sát nhân dân. Bởi vì, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cũng là căn cứ để Viện kiểm sát kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, người tiến hành tố tụng trong hoạt động tố tụng hành chính từ giai đoạn thụ lý vụ án hành chính đến giai đoạn thi hành án hành chính. Trong quá trình kiểm sát, Viện kiểm sát cũng xem xét việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của đương sự, những người tham gia tố tụng khác nói chung và người khởi kiện nói riêng để đánh giá hoạt động tố tụng hành chính có đúng pháp luật không? Vì vậy, việc quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện đầy đủ, minh bạch có ý nghĩa rất quan trọng đối với hoạt động tố tụng hành chính.

1.2. Nguyên tắc và các yếu tố cơ bản cấu thành địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

1.2.1. Nguyên tắc cơ bản về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Pháp luật tố tụng hành chính bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Các quy phạm pháp luật này được xây dựng trên cơ sở những tư tưởng, nguyên lý chung từ đó tạo thành những quy định thống nhất. Mặt khác tư tưởng và nguyên lý đó cũng chi phối hoạt động áp dụng pháp luật tố tụng hành chính mà các chủ thể phải tuân theo quá trình tố tụng, đó chính là nguyên tắc của Luật tố tụng hành chính. [60, tr. 67]

Nguyên tắc về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính là những tư tưởng chỉ đạo và định hướng cho việc xây dựng, thực hiện pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Có thể nói các nguyên tắc trong tố tụng hành chính đều liên quan đến địa vị pháp lý của người khởi kiện. Chẳng hạn nguyên tắc: Hoạt động tố tụng hành chính phải tuân theo pháp luật; bảo đảm chế độ hai cấp xét xử; bảo đảm sự vô tư, khách quan trong tố tụng hành chính; bảo đảm tranh tụng trong xét xử... đều hướng đến việc giải quyết vụ án hành chính khách quan, công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Bởi vì bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện gắn liền với trách nhiệm của tòa án và những người tiến hành tố tụng khác. Tuy nhiên, trong phạm vi luận văn chỉ đề cập đến những nguyên tắc quy định trực tiếp đến địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Có thể kể đến một số nguyên tắc sau:

- *Nguyên tắc quyền yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp:*
[39, Điều 5]

Quyền yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi bị xâm phạm là quyền bảo vệ hữu hiệu nhất của công dân được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận. Trong tố tụng hành chính, nguyên tắc này được hiểu là quyền của cá nhân, tổ chức được khởi kiện vụ án hành chính khi cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Đây cũng là quyền đầu tiên, có ý nghĩa quan trọng đối với người khởi kiện. Quyền yêu cầu tòa án bảo vệ

quyền và lợi ích hợp pháp phản ánh bản chất dân chủ của xã hội và xu thế của Nhà nước pháp quyền trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

- *Nguyên tắc bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện:* [39, Điều 8] Đây là nguyên tắc chỉ quy định dành cho người khởi kiện. Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện thể hiện trong việc tự quyết định việc khởi kiện hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của cá nhân hay tổ chức đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính. Theo đó, người khởi kiện có toàn quyền lựa chọn việc khởi kiện hay không khởi kiện; có quyền đưa ra yêu cầu, bổ sung yêu cầu hoặc rút toàn bộ yêu cầu... Nguyên tắc bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt xuất phát từ mục đích của tố tụng hành chính trước tiên là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, cho nên việc khởi kiện phải xuất phát từ ý chí cá nhân của họ.

- *Nguyên tắc bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự:* [39, Điều 19]

Nguyên tắc bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự có ý nghĩa quan trọng đối với đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng, nó bảo đảm cho các quyền của đương sự được thực hiện thông qua hoạt động tố tụng hành chính của tòa án, thúc đẩy việc giải quyết vụ án hành chính của tòa án và nâng cao trách nhiệm của tòa án trong việc bảo đảm quyền của đương sự. Pháp luật tố tụng hành chính đã quy định đương sự có thể tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình hoặc có thể nhờ người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình. Tòa án có trách nhiệm bảo đảm cho đương sự thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

- *Nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính:* [39, Điều 17]

Nguyên tắc quyền bình đẳng của công dân là nguyên tắc cốt lõi trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 “mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật” và điều 10 Luật tố tụng hành chính 2015. Nội dung nguyên tắc thể hiện:

Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, trước tòa án không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp; Mọi cơ quan, tổ chức đều bình đẳng không phụ thuộc vào hình thức tổ chức, hình thức sở hữu và những vấn đề khác; các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Tòa án tạo điều kiện để họ thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.[39, Điều 17] Bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính là điều kiện bảo đảm cho tòa án xét xử khách quan, đúng pháp luật, giúp người khởi kiện và các đương sự nói chung bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình một cách hữu hiệu nhất.

- *Nguyên tắc bảo đảm quyền dùng tiếng nói, chữ viết của dân tộc trong tố tụng hành chính:*[39, Điều 21]

Việc bảo đảm tiếng nói, chữ viết trong tố tụng hành chính không những thể hiện sự bình đẳng giữa các dân tộc trong tố tụng hành chính và bản chất dân chủ của pháp luật mà còn là sự cụ thể hoá quy định về quyền con người, quyền công dân ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 của nước ta. Tiếng nói, chữ viết trong tố tụng hành chính là tiếng Việt, người khởi kiện và người tham gia tố tụng khác có thể dùng tiếng nói và chữ viết của dân tộc mình, trong trường hợp này có người phiên dịch. Người tham gia tố tụng có khuyết tật nói, khuyết tật nghe hoặc người khuyết tật có thể dùng ngôn ngữ ký hiệu, chữ dành riêng cho người khuyết tật thông qua người biết nghe, nói bằng ngôn ngữ, ký hiệu, chữ dành riêng cho người khuyết tật dịch lại.

Bảo đảm tiếng nói, chữ viết của dân tộc trong tố tụng hành chính cũng là nghĩa vụ của tòa án, tạo điều kiện cho người khởi kiện và các đương sự khác thực hiện quyền này, bảo đảm sự bình đẳng, chính xác và khách quan trong hoạt động tố tụng nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng trên.

- *Nguyên tắc bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính:*
[39, Điều 28]

Hoạt động tố tụng hành chính được thực hiện bởi nhiều chủ thể tiến hành tố tụng, do đó có thể xảy ra những sai sót trong việc ra các quyết định hoặc hành vi tố tụng làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và các

đương sự khác. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, cá nhân có quyền tố cáo hành vi, quyết định trái pháp luật của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng hoặc bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào trong hoạt động tố tụng hành chính. Trong trường hợp này người có thẩm quyền phải giải quyết khiếu nại, tố cáo và trả lời bằng văn bản theo đúng quy định của pháp luật.

Khiếu nại, tố cáo là quyền đặc biệt của công dân nhằm bảo vệ các quyền trong tố tụng hành chính và nhằm bảo vệ quyền và lợi ích bị xâm phạm bởi quyết định, hành vi trái pháp luật trong tố tụng hành chính.

1.2.2. Các yếu tố cơ bản cấu thành địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Trong thực tế, chúng ta không thể xác định được địa vị pháp lý của một chủ thể nào đó trong quan hệ pháp luật, nếu chúng ta không biết họ “là ai”, họ có quyền hay quyền và nghĩa vụ như thế nào? Mối quan hệ của họ với các chủ thể khác ra sao? Do vậy, muốn xác định được địa vị pháp lý của một chủ thể trong quan hệ pháp luật, trước hết phải biết pháp luật đã quy định cho họ có quyền và nghĩa vụ như thế nào trong các quan hệ pháp luật cụ thể. Tuy nhiên, nếu pháp luật đã xác lập, ghi nhận quyền và nghĩa vụ đó, nhưng không có các biện pháp bảo đảm thực hiện, thì quyền và nghĩa vụ đó cũng không thể thực hiện được trên thực tế và sự điều chỉnh của pháp luật vẫn ở trạng thái “tĩnh”.

Tố tụng hành chính là trình tự, thủ tục mà tòa án tiến hành để giải quyết các vụ án hành chính, hoạt động này được tiến hành bởi nhiều chủ thể khác nhau và vị trí, vai trò của các chủ thể khác nhau tùy thuộc vào tư cách pháp lý của họ trong mỗi quan hệ pháp luật đó. Có những chủ thể được nhân danh Nhà nước để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật và cũng có những chủ thể hoạt động của họ không được nhân danh nhà nước. Chẳng hạn, trong hoạt động tố tụng hành chính, cơ quan, người tiến hành tố tụng luôn nhân danh quyền lực Nhà nước nhưng người tham gia tố tụng hành chính thì không phải là đại diện cho Nhà nước. Vì thế, yếu tố cấu thành địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành

chính bao gồm: quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và các bảo đảm địa vị pháp lý của họ trong tố tụng hành chính.

- *Quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.*

Như chúng ta biết, dù thực hiện trong môi trường và điều kiện nào thì quan hệ quản lý luôn mang bản chất của mối quan hệ quyền lực - phục tùng. Theo đó, các chủ thể quản lý được đưa ra những mệnh lệnh có tính chất bắt buộc đối với đối tượng quản lý thuộc quyền và có tính chất “*bất bình đẳng*” dù trong khuôn khổ pháp luật. Vì vậy, khi phát sinh tranh chấp hành chính khó có thể giải quyết ôn hoà vì đối tượng quản lý luôn được coi là “*yếu thế*” hơn so với chủ thể quản lý ngay cả trong việc giải quyết tranh chấp hành chính. Có nhiều phương thức giải quyết tranh chấp hành chính khác nhau như: giải quyết nội bộ, giải quyết bằng việc khiếu nại những cách giải quyết này đều được thực hiện bởi cơ quan hành chính Nhà nước nên phần nào khó bảo đảm tính độc lập. Phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tòa án, theo trình tự tư pháp, nhằm hướng đến sự bình đẳng giữa các chủ thể trong quan hệ tố tụng hành chính, đặc biệt là mối quan hệ giữa “*người khởi kiện*” và “*người bị kiện*”. Sự bình đẳng đó thể hiện trong việc Nhà nước thiết lập hệ thống tài phán hành chính để giải quyết tranh chấp hành chính độc lập và khách quan; ghi nhận quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính là quyền pháp lý được ghi nhận trong Hiến pháp và được cụ thể hoá trong pháp luật tố tụng hành chính, được hiểu là khả năng xử sự của chủ thể theo một cách thức nhất định được pháp luật cho phép. [07, tr. 16] Do đó, quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính là tổng thể các quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức được pháp luật thừa nhận và có thể yêu cầu tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi có căn cứ cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp đó bị xâm phạm từ các hoạt động quản lý. Quyền của “*người khởi kiện*” không chỉ xác lập địa vị pháp lý của mình mà còn xác lập địa vị pháp lý của cơ quan tiến hành tố tụng hành chính, người tiến hành tố tụng hành chính và Viện kiểm sát nhân dân, tức là nhiệm vụ, quyền hạn của họ trong

hoạt động tố tụng hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

- *Nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.*

Nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính trước hết phải xuất phát từ quy định của Hiến pháp 2013 về nghĩa vụ cơ bản của công dân. Song khi tham gia vào quan hệ tố tụng hành chính thì được điều chỉnh bởi pháp luật tố tụng hành chính mà hiện nay là Luật tố tụng hành chính năm 2015.

Nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được hiểu là khả năng xử sự của chủ thể theo một cách thức nhất định mà pháp luật buộc phải thực hiện. Do đó, tương ứng với quyền của người khởi kiện là nghĩa vụ buộc họ phải thực hiện trong quá trình tố tụng hành chính.

Quy định quyền luôn gắn với nghĩa vụ tương ứng, thực hiện nghĩa vụ không chỉ giúp người khởi kiện thực hiện nhanh chóng các quyền của mình để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp mà còn giúp cho tòa án giải quyết vụ án hành chính nhanh chóng, thuận lợi, chính xác, khách quan và đúng pháp luật. Vì thế đi đôi với quyền luôn là nghĩa vụ. Chẳng hạn, người khởi kiện thực hiện quyền khởi kiện bằng việc nộp đơn khởi kiện vụ án hành chính đến tòa án, để có căn cứ cho việc thụ lý thì người khởi kiện phải có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, tài liệu cho tòa án và thực hiện đúng thủ tục khởi kiện, nộp tiền tạm ứng án phí khi đơn khởi kiện hợp lệ; để thực hiện quyền “*tranh tụng*” thì họ phải có mặt tại theo giấy triệu tập của tòa án và tham gia phiên toà đồng thời cung cấp chứng cứ, tài liệu chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Nghĩa vụ của người khởi kiện, là yếu tố xác định địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, đồng thời cũng tương ứng với quyền của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính. Nghĩa vụ của người khởi kiện được quy định đầy đủ, chi tiết sẽ giúp cho việc thực hiện quyền của người khởi kiện hiệu quả hơn trong tố tụng hành chính.

- *Các bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*

Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, là việc làm cho quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện vụ án hành chính chắc chắn được

thực hiện. Quyền của người khởi kiện được pháp luật ghi nhận là cơ sở để bảo đảm cho cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện và các quyền tố tụng khác của mình. Tuy nhiên, đó chỉ là sự trang bị ban đầu để khẳng định cá nhân, cơ quan, tổ chức có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình. Để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được thực hiện trong tố tụng hành chính đòi hỏi phải gồm hệ thống các bảo đảm về chính trị, kinh tế, xã hội và pháp luật để tạo ra môi trường thuận lợi để cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền của mình trong tố tụng hành chính (Phần bảo đảm này tác giả sẽ đề cập chi tiết ở Mục 1.3, Chương 1)

1.3. Các bảo đảm thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Bảo đảm về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính là việc làm cho các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện khi tham gia vào quan hệ pháp luật tố tụng hành chính chắc chắn được thực hiện. Để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được thực hiện đòi hỏi phải có các bảo đảm về kinh tế, chính trị, tư tưởng, xã hội và pháp lý. Trong đó, bảo đảm chính trị, bảo đảm kinh tế, các bảo đảm xã hội khác là bảo đảm chung, còn bảo đảm pháp lý là bảo đảm riêng.

1.1.1. Bảo đảm chung

- Bảo đảm chính trị:

Bảo đảm chính trị là tạo ra môi trường chính trị thuận lợi để cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền, cũng như nghĩa vụ của mình khi tham gia vào mối quan hệ pháp luật tố tụng hành chính. Bảo đảm chính trị cho địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, trước hết là bảo đảm về dân chủ, trong đó nhà nước và công dân bình đẳng qua lại về quyền và nghĩa vụ. Xã hội dân chủ thì quyền con người, quyền công dân, mà trong đó các quyền của người khởi kiện khi tham gia tố tụng hành chính mới được bảo đảm. Sự tác động của yếu tố chính trị đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở nước ta thể hiện rõ nét qua các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng thông qua việc đề ra các quyết sách chính trị của Đảng (Cương lĩnh, chiến lược, chủ

trương, đường lối, chính sách và các nghị quyết).

Bảo đảm chính trị cho địa vị pháp lý của người khởi kiện trong vụ án hành chính còn là bảo đảm về sự ổn định trật tự và an ninh quốc gia

- *Bảo đảm kinh tế:*

Bảo đảm kinh tế là việc tạo ra tiền đề vật chất để địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được thực hiện và nâng cao. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính sẽ được bảo đảm thực hiện trong nền kinh tế phát triển, còn trong xã hội nghèo đói, lạc hậu và kém phát triển thì quyền và nghĩa vụ đó sẽ không được được quan tâm và đảm bảo thực hiện. Việc bảo đảm cho địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính đòi hỏi một số tính chất của nền kinh tế quốc gia.

Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính chỉ được bảo đảm tốt trong một nền kinh tế phát triển và đòi hỏi tiềm lực kinh tế của cả nhà nước, các tổ chức và cá nhân công dân. Nhà nước không thể xây dựng và hoàn thiện pháp luật; thực hiện pháp luật; xây dựng và hoàn thiện bộ máy Nhà nước; xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ quan tư pháp; trả lương hay nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ tư pháp; tuyên truyền và giáo dục pháp luật cho người dân... nếu như khả năng kinh tế quốc gia không cho phép. Còn người khởi kiện chỉ có thể thực hiện tốt các quyền cũng như nghĩa vụ của mình khi có tiềm lực kinh tế. Bởi vì, khi khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện phải tốn những khoản chi phí như tiền tạm ứng án phí, chi phí giám định, chi phí phiên dịch (nếu có), chi phí cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, các lệ phí tòa án... những người không có khả năng, thì họ không thể khởi kiện vụ án hành chính để đòi quyền lợi cho mình, hoặc sẽ chịu thiệt thòi khi không không có tiền thuê đơn vị tư vấn hay luật sư để nhận được sự bảo vệ, tư vấn tốt nhất.

- *Các bảo đảm xã hội:*

Khác với các bảo đảm về chính trị, kinh tế, các bảo đảm về xã hội do pháp luật và xã hội thừa nhận là những bảo đảm hết sức thực tiễn và quan trọng đối với việc thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Môi

trường bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính còn hình thành từ những yếu tố lịch sử - truyền thống, văn hóa, tư tưởng trong mỗi quốc gia và là yếu tố có thể tác động tích cực hay tiêu cực cho việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Bảo đảm về văn hóa, tư tưởng là tạo ra môi trường văn hóa, tư tưởng thuận lợi cho cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình khi tham gia vào quan hệ pháp luật tố tụng hành chính. Để thay đổi tâm lý, tư tưởng “*dân kiện quan*”, hay “*con kiến đi kiện củ khoai*” thì cần phải nâng cao trình độ hiểu biết về pháp luật, nâng cao nhận thức của họ về các quyền, cũng như tuân thủ thực hiện các nghĩa vụ, từ đó mới dần thay đổi tư tưởng, tâm lý của họ. *Trình độ dân trí cao sẽ giúp cho người dân ý thức về quyền khởi kiện khi bị xâm phạm từ hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan công quyền và sử dụng các phương tiện hữu hiệu để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.* [70, tr. 18]

1.3.2. Bảo đảm riêng (bảo đảm về pháp lý):

Nhà nước ban hành các quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, có nghĩa đã thừa nhận giá trị xã hội các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện khi tham gia vào quan hệ pháp luật tố tụng hành chính và tạo tiền đề quan trọng để thực hiện chúng. Song những quyền và nghĩa vụ này nếu thiếu bảo đảm thì mới chỉ tồn tại ở dạng tiềm năng và trên thực tế “người khởi kiện” trong tố tụng hành chính thường hay gặp những cản trở, nguy cơ cản trở hay sự xâm hại quyền của mình từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức khác hay từ chính những cán bộ của tòa án khiến cho quyền của họ khó thực hiện hoặc không thực hiện được. Do đó, bảo đảm về pháp lý là một trong những bảo đảm quan trọng nhất để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được tôn trọng và thực hiện. Khác với nội dung bảo đảm về kinh tế, chính trị, tư tưởng, văn hóa, bảo đảm pháp lý là bảo đảm bằng công cụ pháp luật và phải gắn với sự điều chỉnh của pháp luật.

Để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được thực hiện cần phải có hệ thống các bảo đảm về pháp lý bao gồm: hệ thống các quy

định của pháp luật bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính như quy định cụ thể về điều kiện khởi kiện, hình thức, thủ tục khởi kiện, thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của tòa án nhân dân; cơ chế pháp lý đảm bảo quyền và nghĩa và các biện pháp pháp lý bảo đảm thực hiện quyền của người khởi kiện vụ án hành chính; biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Kết luận chương 1

Kể từ khi Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 được ban hành đến nay, pháp luật tố tụng hành chính ngày càng hoàn thiện, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước sự xâm hại từ hoạt động quản lý nhà nước. Theo đó pháp luật đã ghi nhận và xác lập địa vị pháp lý của người khởi kiện - chủ thể quan trọng nhất trong số các đương sự của hoạt động tố tụng hành chính. Trên cơ sở lý luận, làm rõ khái niệm “*người khởi kiện*” và địa vị pháp lý của người khởi kiện; các nguyên tắc và yếu tố cấu thành địa vị pháp lý, các bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện là rất cần thiết. Theo đó, người khởi kiện trong tố tụng hành chính được hiểu là cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện việc khởi kiện trước tòa án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính vì những quyết định và hành vi này xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Việc xác lập và ghi nhận địa vị pháp lý của người khởi kiện được tuân thủ theo những nguyên tắc mà trong đó chú trọng đến việc tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền bình đẳng giữa các đương sự, quyền khởi kiện và định đoạt việc khởi kiện vụ án hành chính...

Nói đến địa vị pháp lý của người khởi kiện thì phải xác định các yếu tố cấu thành bao gồm: quyền, nghĩa vụ, các bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Vì vậy, Chương 1 giải quyết những vấn đề lý luận làm cơ sở đánh giá thực trạng và các giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt nam.

Chương 2
THỰC TRẠNG ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN
TRONG THỰC TIỄN TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Có thể thấy, những điểm mới của Luật TTHC năm 2015 đã khắc phục được những hạn chế, bất cập trong Luật TTHC năm 2010, trong đó có những điều khoản trực tiếp quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Về cơ bản Luật tố tụng hành chính năm 2015 gần như kế thừa toàn bộ các quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong Luật TTHC năm 2010 nhưng bổ sung thêm một số nội dung quan trọng, cụ thể:

Để triển khai thực hiện các quy định của Luật TTHC, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC như: Nghị quyết số 01/2011/NQ - HĐTP ngày 29-7-2011 của Hội đồng Thẩm phán tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 56/2010/QH12 của Quốc hội; Nghị quyết số 02/2011/NQ - HĐTP ngày 29-7-2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính; Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15-01-2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 02/2011/NQ - HĐTP ngày 29-7-2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC; Nghị quyết số 02/2015/NQ-HĐTP ngày 15-01-2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 01/2012/NQ-HĐTP ngày 3-6-2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật về án phí, lệ phí tòa án; Thông tư liên tịch số 03/2012/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 01-8-2012 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật tố tụng hành chính về kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính; Thông tư liên tịch số 02/2013/TTLT-TANDTC-VKSNDTC ngày 15-10-2013 của

Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định về thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm và thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Để có cái nhìn bao quát, đầy đủ và chính xác hơn về địa vị pháp lý của người khởi kiện, cũng như có thể đánh giá thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện, cần phải hiểu rằng quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện không chỉ được liệt kê trong một vài điều luật, mà quyền và nghĩa vụ đó được thể hiện trong toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính, từ giai đoạn khởi kiện vụ án hành chính, đến giai đoạn thi hành án hành chính.

Quyền và nghĩa vụ của các đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng trong vụ án hành chính là một trong những nội dung quan trọng của Luật Tố tụng hành chính. Nội dung này được xây dựng trên cơ sở lý luận và thực tiễn, bảo đảm cho người khởi kiện tiếp cận công lý, được bình đẳng với các đương sự khác và tự định đoạt trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình, bảo đảm khả năng, điều kiện thực tế để người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó. [08, tr.39] Đồng thời, quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện còn là căn cứ chính xác để tòa án thực hiện đúng nghĩa vụ và quyền hạn của mình, bảo đảm việc giải quyết vụ án được khách quan, có căn cứ đúng pháp luật.

Có thể tạm chia quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện thành hai nhóm: quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc khởi kiện và quyền và nghĩa vụ trong quá trình tố tụng hành chính. Theo quy định của Luật tố tụng hành chính, người khởi kiện có rất nhiều quyền và nghĩa vụ, nhưng trong phạm vi luận văn này chỉ liệt kê một số quyền và nghĩa vụ quan trọng nhất của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

2.1.1. Quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc khởi kiện

- Quyền yêu cầu tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp (quyền khởi kiện)

Đây là quyền khởi nguồn cho hoạt động tố tụng, là quyền Hiến định và được quy định tại Điều 5 Luật TTHC năm 2015, theo đó quyền khởi kiện vụ án hành chính được quy định tại Điều 115, trong đó quy định có quyền khởi kiện đối với các

quyết định hành chính và hành vi hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân

- *Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện*: được quy định tại Điều 8 Luật TTHC năm 2015: “*Cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền quyết định việc khởi kiện vụ án hành chính. Tòa án chỉ thụ lý giải quyết vụ án hành chính khi có đơn khởi kiện của người khởi kiện*”. Đây không chỉ là quyền của người khởi kiện mà còn là nguyên tắc về địa vị pháp lý của người khởi kiện như chúng tôi đã phân tích tại Chương 1.

- *Quyền được bảo đảm quyền tự bảo vệ quyền lợi hợp pháp*: được quy định tại Điều 19, Luật TTHC năm 2015, theo đó: “*Đương sự có quyền tự bảo vệ hoặc có thể nhờ luật sư hoặc người khác có đủ điều kiện theo quy định của Luật này bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tòa án có trách nhiệm bảo đảm cho đương sự thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ*”.

Đối với người khởi kiện, quyền này có thể hiểu là quyền yêu cầu người đại diện hoặc quyền yêu cầu người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Nghĩa là để bảo vệ tốt nhất cho quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì người khởi kiện có quyền yêu cầu người đại diện, nhờ luật sư hoặc nhờ người khác am hiểu về pháp luật thay họ đứng ra bảo vệ cho quyền và lợi ích hợp pháp trước Tòa án.

Ngoài các quyền trên, trong giai đoạn này nếu đơn khởi kiện của người khởi kiện bị tòa án trả lại, người khởi kiện có quyền khiếu nại theo quy định của Luật TTHC.

- *Nghĩa vụ nộp tiền tạm ứng án phí, án phí, lệ phí và chi phí tố tụng khác* theo quy định của pháp luật: đây là điều kiện để Tòa án thụ lý vụ án hành chính. Nếu người khởi kiện có đơn khởi kiện hợp pháp nhưng không thực hiện nghĩa vụ này thì Tòa án sẽ không thụ lý vụ án hành chính và như vậy họ sẽ không thể thực hiện được quyền khởi kiện trong thực tế.

- *Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình*. Nghĩa vụ này không chỉ có trong giai đoạn khởi kiện vụ án hành

chính mà người khởi kiện còn thực hiện nghĩa vụ này trong cả quá trình giải quyết vụ án hành chính.

2.1.2. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong quá trình tố tụng hành chính

- *Quyền thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn; rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện*

Đây là quyền chỉ quy định riêng cho người khởi kiện. Nếu như Khoản 2 Điều 50 Luật TTHC năm 2010 quy định người khởi kiện có quyền “*rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung nội dung yêu cầu khởi kiện nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn*” thì Khoản 2 Điều 56 Luật TTHC năm 2015 lại quy định người khởi kiện có quyền “*thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn; rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện*”. Luật TTHC 2015 đã diễn đạt lại quyền trên một cách chính xác, khoa học hơn. So với Luật TTHC năm 2010 thì Luật TTHC năm 2015 có những thay đổi quan trọng như: Luật TTHC năm 2010 quy định trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, người khởi kiện chỉ được rút đơn khởi kiện khi được tòa án chấp nhận, còn Luật TTHC năm 2015 đã ghi nhận một trong các căn cứ để tòa án quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính là “*người khởi kiện rút đơn khởi kiện trong trường hợp không có yêu cầu độc lập của người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan. Trường hợp có yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan mà người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan vẫn giữ nguyên yêu cầu độc lập của mình thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện đã rút*”. [39, Khoản 1 Điều 159] Với quy định này, chúng tôi thấy, Luật TTHC năm 2015 quy định chặt chẽ về điều kiện tòa án đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, loại bỏ điều kiện người khởi kiện rút đơn khởi kiện phải được tòa án chấp nhận, thay vào đó, Luật 2015 chú ý đến việc có hay không có yêu cầu độc lập của người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan. Có thể nói, Luật TTHC năm 2005 quy định như vậy là nhằm nâng cao quyền tự quyết định của người khởi kiện, nhưng đồng thời cũng bảo đảm quyền lợi hợp pháp cho các đương sự còn lại trong vụ án.

- *Quyền yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng*; quy định này nhằm bảo đảm hoạt động tố tụng được khách quan, vô tư của người tiến hành tố tụng khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đây là quyền của người khởi kiện cũng là quyền của các đương sự tham gia tố tụng hành chính.

- *Quyền tham gia phiên tòa, phiên họp; giữ nguyên, thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu*. Việc tham gia phiên tòa rất quan trọng đối với người khởi kiện, bởi vì tại phiên tòa họ được quyền tranh luận trực tiếp để làm rõ tình tiết của vụ án hành chính cũng như yêu cầu của họ. Đồng thời còn có thể giám sát được hoạt động tố tụng hành chính để bảo đảm tính công khai, chính xác trong việc đánh giá chứng cứ tại phiên tòa.

- *Tranh luận tại phiên tòa, đưa ra lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng*; đây là quyền quan trọng được pháp luật tố tụng ghi nhận và xuất phát từ quy định của Hiến pháp về “*bảo đảm nguyên tắc tranh tụng*” trong tố tụng. Quyền tranh luận tại phiên tòa được thể hiện qua việc trình bày tài liệu, chứng cứ, hỏi và đối đáp... đây là quyền quan trọng để bảo đảm tính minh bạch, khách quan khi xem xét, đánh giá chứng cứ và cũng là cơ sở để tòa án ra các phán quyết của mình.

- *Đề nghị tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ của vụ án mà tự mình không thể thực hiện được*; đề nghị tòa án buộc bên đương sự khác xuất trình tài liệu, chứng cứ mà họ đang lưu giữ, quản lý; đề nghị tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ; đề nghị tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản; được biết, ghi chép và sao chụp tài liệu, chứng cứ do đương sự khác xuất trình hoặc do tòa án thu thập, trừ tài liệu, chứng cứ không được công khai theo quy định tại khoản 2 Điều 96 của Luật này;

- *Đề nghị tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp trong quá trình tòa án giải quyết vụ án*. Luật tố tụng hành chính không chỉ ghi nhận quyền tham gia đối thoại mà còn quy định nguyên tắc đối thoại phải bảo đảm công khai, dân chủ, tôn trọng ý kiến

của các đương sự; không được ép buộc các đương sự giải quyết vụ án trái với ý chí của họ

- *Đề nghị tòa án quyết định việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời.* Nhằm bảo vệ chứng cứ, bảo toàn tình trạng hiện có, tránh nguy cơ gây thiệt hại không thể khắc phục được và để bảo đảm thi hành án thì người khởi kiện có quyền yêu cầu tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời.

- *Đề nghị tòa án đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng;* nghĩa vụ chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, tôn trọng Tòa án, chấp hành nghiêm chỉnh nội quy phiên tòa; để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong vụ án hành chính, pháp luật tố tụng hành chính đã quy định tương đối chi tiết các quyền, nghĩa vụ tố tụng hành chính của người khởi kiện như cung cấp chứng cứ, chứng minh; yêu cầu tòa án thay đổi, áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời; tham gia phiên tòa; kháng cáo khiếu nại bản án, quyết định của tòa án; rút, thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện; yêu cầu bồi thường thiệt hại... Ngoài ra, pháp luật tố tụng hành chính còn quy định khá chi tiết về vấn đề kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng khi người khởi kiện là cá nhân chết, cơ quan, tổ chức đã giải thể, hợp nhất, sáp nhập. Tất cả các quy định này sẽ là cơ sở pháp lý để hoạt động giải quyết vụ án của tòa án được khách quan, đúng pháp chế Xã hội Chủ nghĩa. [23, tr. 46]

2.2. Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Tình hình thụ lý và giải quyết vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh

Thực hiện quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện luôn gắn liền với hoạt động thụ lý, giải quyết các vụ án hành chính của tòa án nhân dân. Bởi vì, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chỉ phát sinh trong quá trình giải quyết vụ án hành chính sau khi người khởi kiện thực hiện quyền khởi kiện và được tòa án các cấp thụ lý, giải quyết. Đồng thời, quyền của người khởi kiện cũng tương ứng với trách nhiệm, nghĩa vụ của tòa án. Vì vậy, khi đánh giá thực tiễn thực hiện quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện phải đánh giá việc thực hiện trách nhiệm,

nghĩa vụ của tòa án nhằm bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Kết quả giải quyết vụ án hành chính không chỉ thể hiện vai trò của Tòa án trong hoạt động tố tụng hành chính nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện mà còn đánh giá được thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Do đó, đánh giá thực tiễn thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện cần đánh giá thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính của tòa án nhân dân.

Theo số liệu thống kê thì kết quả giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh từ năm 2014 đến nay đạt kết quả như sau:

Năm 2014: Tổng thụ lý 243 vụ, đã giải quyết 188 vụ, đạt 77,4%. Trong đó: thụ lý theo thủ tục sơ thẩm: 63 vụ, đã giải quyết: 33 vụ, đạt 52,4% ; thụ lý theo thủ tục phúc thẩm: 180 vụ, đã giải quyết: 155 vụ, đạt 86,1% .

Năm 2015: Tổng thụ lý 289 vụ, đã giải quyết 171 vụ, đạt 63,6%. Trong đó: thụ lý theo thủ tục sơ thẩm: 113 vụ, đã giải quyết: 38 vụ, đạt 33,6% ; thụ lý theo thủ tục phúc thẩm: 156 vụ, đã giải quyết: 133 vụ, đạt 85,2% .

Năm 2016: Tổng thụ lý: 391 vụ, đã giải quyết: 213 vụ, đạt 54,5%. Trong đó: thụ lý theo thủ tục sơ thẩm: 213 vụ, đã giải quyết: 134 vụ, đạt 75,3%; thụ lý theo thủ tục phúc thẩm: 178 vụ, giải quyết: 134 vụ, đạt 75,3%.

Năm 2017: Tổng thụ lý: 851 vụ, đã giải quyết: 252 vụ, đạt 29,6%. Trong đó: thụ lý theo thủ tục sơ thẩm: 714 vụ, đã giải quyết: 156 vụ, đạt 21,8%; thụ lý theo thủ tục phúc thẩm: 137 vụ, giải quyết: 96 vụ, đạt 70,1%). [53]

Qua số liệu thực tế đã nêu nhận thấy, từ khi Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thì số lượng vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh tăng lên về số lượng, nhưng tỷ lệ giải quyết án còn thấp so với chỉ tiêu đề ra. Đặc biệt từ 10/2016 đến 30/9/2017, Tòa án nhân dân hai cấp ở thành phố Hồ Chí Minh chỉ giải quyết được 484 vụ trong tổng số 1.412 vụ phải giải quyết. [17]

2.2.2. Kết quả đạt được

Qua thực tiễn thụ lý, giải quyết các vụ án hành chính trong cả nước nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng có thể nhận thấy pháp luật về tố tụng hành chính và tổ chức Tòa hành chính ngày càng hoàn thiện, tạo điều kiện cho Tòa

án thực hiện tốt các quy định về việc thụ lý đơn kiện của người khởi kiện, bằng chứng là số lượng vụ án hành chính được tòa án thụ lý có chiều hướng tăng rõ rệt; việc thụ lý cũng dễ dàng và thuận lợi hơn nhờ các quy định về “*mở rộng thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính*” của Tòa án nhân dân cũng như quy định về điều kiện khởi kiện, năng lực tố tụng hành chính, việc ủy quyền của người khởi kiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cụ thể và chi tiết hơn. Qua đó cho thấy:

- *Quyền khởi kiện, quyền quyết định và tự định đoạt* của người khởi kiện được thực hiện thuận lợi hơn kể từ khi Luật tố tụng hành chính được sửa đổi năm 2015 do Luật tố tụng hành chính quy định đơn giản hơn về điều kiện khởi kiện, người khởi kiện có quyền tự do lựa chọn và định đoạt việc khiếu nại hay khởi kiện. Theo đó, người khởi kiện có thể kiện thẳng ra tòa án mà không cần qua thủ tục khiếu nại hoặc dù đã khiếu nại lần đầu hoặc lần hai mà không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại người khởi kiện sau đó vẫn có quyền làm đơn khởi kiện vụ án hành chính. Do đó, quyền khởi kiện của người khởi kiện cũng được thực hiện dễ dàng hơn.

Người khởi kiện đã có nhận thức tốt hơn về quyền và nghĩa vụ của mình trong tố tụng hành chính. Nếu như trước đây người khởi kiện chủ yếu là cá nhân thì hiện nay các tổ chức, doanh nghiệp khởi kiện vụ án hành chính cũng tăng lên. Tại thành phố Hồ Chí Minh, các khiếu kiện hành chính vẫn chủ yếu trong lĩnh vực quản lý đất đai về bồi thường, hỗ trợ thiệt hại và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, về thu tiền sử dụng đất; khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý thuế về truy thu thuế thu nhập doanh nghiệp, thu nhập cá nhân, thuế giá trị gia tăng, thuế xuất nhập khẩu, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế; khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực xây dựng về xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng sai phép...và một số khiếu kiện mới như khiếu kiện đối với quyết định của cơ quan bảo hiểm về xác định thời gian hưởng bảo hiểm xã hội, khởi kiện đối với quyết định công nhận Hội đồng quản trị trường Đại học tư thục của UBND Thành phố ...

- *Tòa án các cấp đã tăng cường hoạt động “tranh tụng” tại phiên tòa.* Vì

vậy, việc đánh giá chứng cứ tại tòa án bảo đảm khách quan, chính xác và minh bạch hơn. Kết quả hoạt động tranh luận tại phiên tòa được coi là chứng cứ quan trọng để Tòa án xem xét trong việc ra các quyết định của mình. Đồng thời tạo điều kiện để các đương sự và người khởi kiện sử dụng quyền “*tranh luận tại phiên tòa*” một cách thiết thực và hiệu quả trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Qua đó khẳng định tầm quan trọng của hoạt động “*tranh tụng*” trong tổ tụng hành chính và vị trí, vai trò của người khởi kiện cũng được đề cao.

- *Quyền đối thoại của người khởi kiện được quan tâm thực hiện*, đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính được quy định là thủ tục bắt buộc. Do đó, tòa án các cấp tại thành phố Hồ Chí Minh đã áp dụng khá tốt nguyên tắc này trong việc tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện, tạo điều kiện cho các đương sự đối thoại trực tiếp để làm rõ các chứng cứ do các bên cung cấp cũng như yêu cầu của người khởi kiện. Nhờ đó mà một số vụ án tòa án đã ra quyết định “*Đình chỉ giải quyết vụ án*” căn cứ vào kết quả của việc đối thoại khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện và người bị kiện huỷ bỏ quyết định hành chính bị khiếu kiện.

Trong số các vụ án đã được đưa ra xét xử sơ thẩm thì tỷ lệ chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện thấp hơn việc bác đơn khởi kiện nhưng cho thấy cơ quan quản lý hành chính Nhà nước vẫn còn có sai sót, chẳng hạn như: UBND còn chậm thực hiện các thủ tục bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng tái định cư làm phát sinh thêm số tiền phải đền bù về chênh lệch giá đất giữa thời điểm có quyết định thu hồi đất, phương án bồi thường với thời điểm giải quyết bồi thường, hỗ trợ thiệt hại; việc kiểm kê hiện trạng đất bị thu hồi còn chưa chính xác dẫn đến trường hợp quyết định bồi thường đã ban hành phải thu hồi, hủy bỏ hoặc phải bổ sung nhiều lần do sai diện tích đất, sai hiện trạng đất, sai loại đất, sót tài sản, sót đối tượng phải hỗ trợ; trong việc thu thuế, truy thu thuế thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, việc áp dụng pháp luật để xử lý đối với các hóa đơn liên quan đến các doanh nghiệp bị coi là bỏ trốn vẫn còn trường hợp chưa chính xác, truy thu cả các trường hợp thực tế có nghiệp vụ kinh tế phát sinh và hóa đơn của doanh nghiệp dùng để khấu trừ thuế thực sự là hóa đơn hợp pháp... vì vậy, việc đối thoại

càng có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện. Đối với án hành chính phúc thẩm, thì đa số kết quả giải quyết là bác kháng cáo, giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm. Các vụ còn lại thì sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện, hủy quyết định hành chính hoặc; hủy bản án sơ thẩm để giải quyết lại theo thủ tục sơ thẩm hoặc hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án.

- *Việc thực hiện các nghĩa vụ của người khởi kiện còn chậm:* nhìn chung, người khởi kiện đã thực hiện các nghĩa vụ của mình trong tố tụng hành chính đầy đủ theo yêu cầu của tòa án. Tuy nhiên trên thực tế nhiều vụ án hành chính chậm thụ lý và giải quyết lại do người khởi kiện chậm nộp tiền tạm ứng án phí; chậm giao nộp và cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc vắng mặt tại phiên tòa nhiều lần làm cho việc giải quyết vụ án hành chính bị kéo dài, không chỉ ảnh hưởng đến quyền lợi của người khởi kiện mà còn làm cho hoạt động tố tụng hành chính của tòa án bị chậm trễ, kéo dài, nhất là những vụ kiện liên quan đến nhiều đương sự.

Hiện nay, tòa án các cấp đang đối diện với số lượng vụ án hành chính rất lớn, đa dạng về các loại khiếu kiện và rất phức tạp. Mặc dù đã có nhiều chuyển biến, nâng cao chất lượng giải quyết các vụ án hành chính, góp phần bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thế nhưng, trong thực tiễn tòa án gặp không ít những khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình để bảo đảm thực hiện các quy định về địa vị pháp lý của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng. Đồng thời người khởi kiện cũng gặp nhiều khó khăn khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình trong tố tụng hành chính do bất cập về pháp luật và những vướng mắc trong thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính. Từ thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện, từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh có thể đưa ra những đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

2.3. Đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh

2.3.1. Đánh giá quy định pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện

Luật TTHC năm 2015 sửa đổi, bổ sung có một số quy định mới thể hiện bước chuyển biến vượt bậc của hệ thống pháp luật tố tụng hành chính ở nước ta từ trước đến nay. Những thay đổi quan trọng đó đều hướng đến bảo đảm hoạt động tố tụng hành chính được chính xác, khách quan, đúng pháp luật và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức một cách hữu hiệu nhất. Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trước hết được bảo đảm bằng biện pháp pháp lý, bảo đảm tính khách quan trong xét xử hành chính. Vì vậy, pháp luật tố tụng hành chính hiện hành không chỉ quy định quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện mà còn quy định nguyên tắc, thủ tục thực hiện các quyền và nghĩa vụ đồng thời quy định các biện pháp nhằm bảo đảm cho người khởi kiện thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình trong thực tế.

2.3.1.1. Những ưu điểm của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện

Thứ nhất, pháp luật tố tụng hành chính đã quy định quyền mà đặc biệt là quyền khởi kiện, quyền định đoạt của người khởi kiện và các nguyên tắc bảo đảm quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, bảo đảm hoạt động tố tụng hành chính tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Quyền khởi kiện của người khởi kiện là quyền quan trọng nhất trong các quyền để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Luật TTHC đã quy định một số nguyên tắc như: quyền yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (Điều 5); quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện (Điều 8); bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự (Điều 10). Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện không chỉ thể hiện trong việc thực hiện quyền khởi kiện còn được thể hiện trong việc “*thực hiện các quyền tố tụng khác*” trong các giai đoạn chuẩn bị xét xử, xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm và tái thẩm. Chẳng hạn: quyền thay đổi hoặc rút yêu cầu của người khởi kiện có thể thực hiện trong các giai đoạn của tố tụng hành chính; quyền định đoạt trong việc đối thoại bằng cách “*thống nhất không đề nghị đối thoại*”. Như vậy, với việc quy định quyền có tính nguyên tắc không chỉ là việc ghi nhận quyền khởi kiện mà còn là nguyên tắc bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Thứ hai, Luật tố tụng hành chính đã quy định rõ hơn và minh bạch hóa thủ tục, điều kiện, trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Để bảo đảm quyền của người khởi kiện, Luật TTHC năm 2015 đã quy định chi tiết hơn về thủ tục, điều kiện khởi kiện, tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện thực hiện quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời quy định rõ trình tự khởi kiện, trình tự thực hiện đối với những trường hợp đặc biệt như: tại Điều 117 *“ cá nhân là người không biết chữ, không nhìn được, không thể tự mình làm đơn khởi kiện, không thể tự mình ký tên hoặc điểm chỉ thì có thể nhờ người khác làm hộ đơn khởi kiện và phải có người có năng lực hành vi tố tụng hành chính đầy đủ làm chứng, ký xác nhận vào đơn khởi kiện ”*. Quy định này một mặt đã khắc phục hạn chế của Luật TTHC 2010, một mặt bảo đảm quyền lợi cho các cá nhân khi rơi vào trường hợp nêu trên, tạo điều kiện cho người khởi kiện thuộc trường hợp trên vẫn có thể thực hiện quyền khởi kiện. Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 đã quy định rất cụ thể về việc làm đơn khởi kiện 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, người không biết chữ, không nhìn được, không thể tự mình làm đơn khởi kiện, không thể tự mình ký tên hoặc điểm chỉ. Đây là nhóm chủ thể đặc biệt mà tự mình họ không thể làm đơn khởi kiện. Để có thể thực hiện đúng thủ tục khởi kiện, họ cần có sự hỗ trợ của chủ thể khác. Như vậy, pháp luật đã chính thức ghi nhận quyền được nhờ làm đơn khởi kiện hộ trong những trường hợp đặc biệt trên.

Luật tố tụng hành chính cũng quy định cụ thể hơn trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện như: quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; quyền tranh luận tại phiên tòa; quyền đối thoại trong tố tụng hành chính; trình tự thu thập chứng cứ... Nếu như Luật tố tụng hành chính năm 2010 chỉ ghi nhận nguyên tắc đối thoại nhưng không quy định cụ thể trình tự thực hiện, thành phần tham gia và xử lý kết quả đối thoại trong tố tụng hành chính thì Luật TTHC năm 2015 đã quy định chi tiết, cụ thể hơn và xác định việc đối thoại phải được tiến

hành theo các nguyên tắc “*bảo đảm công khai, dân chủ, tôn trọng ý kiến của các đương sự; không được ép buộc các đương sự thực hiện việc giải quyết vụ án hành chính trái với ý chí của họ; nội dung đối thoại, kết quả đối thoại thành giữa các đương sự không trái pháp luật, trái đạo đức xã hội*” [39, Điều 134]. Việc quy định cụ thể điều kiện, trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cũng là bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện, làm cho các quyền đó được thực hiện trên thực tế.

Thứ ba, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được quy định chi tiết và mở rộng hơn.

Kể từ khi Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 được ban hành đến nay, có thể thấy các quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện đặc biệt được chú trọng và ngày càng được mở rộng. Bởi vì người khởi kiện là chủ thể quan trọng nhất trong các chủ thể. So với Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 thì Luật TTHC năm 2010 đã có sự thay đổi vượt bậc. Tuy nhiên, một số quyền của người khởi kiện chưa được quy định hoặc quy định chưa đầy đủ thì Luật TTHC năm 2015 đã khắc phục được những khiếm khuyết trên, ngoài việc bổ sung một số quyền và nghĩa vụ mới thì cũng quy định chi tiết, rõ ràng hơn các quyền và nghĩa vụ đó. Có thể kể đến một số quyền và nghĩa vụ mới được ghi nhận như: quyền được bảo đảm tranh tụng; quyền trao đổi tài liệu, chứng cứ; nghĩa vụ tôn trọng tòa án; sử dụng quyền của đương sự một cách thiện chí không được lạm dụng để gây cản trở hoạt động tố tụng của tòa án, đương sự khác... hoặc quy định chi tiết trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ đối với những người hạn chế về năng lực hành vi dân sự hoặc có khiếm khuyết về nghe, nói...

Có thể nói, những quy định trên góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, đồng thời người khởi kiện cũng có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật, tôn trọng tòa án. Đối với tòa án, địa vị pháp lý của người khởi kiện còn là căn cứ để tòa án tiến hành các hoạt động tố tụng hành chính nhằm giải quyết vụ án hành chính khách quan, chính xác và dân chủ, tuân thủ nguyên tắc pháp chế XHCN.

Trong số các quyền Luật TTHC 2015 quy định thì nguyên tắc “*bảo đảm tranh tụng trong xét xử*” (Điều 18) là nguyên tắc hoàn toàn mới so với Luật TTHC năm 2010. Theo đó, tranh tụng trở thành một hoạt động tố tụng bắt buộc và được thực hiện trong xét xử hành chính, nhằm bảo đảm cho đương sự bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời, Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung quy định hoàn toàn mới tại phiên tòa sơ thẩm và phiên tòa phúc thẩm đó là quy định về nội dung và phương thức tranh tụng tại phiên tòa tại Điều 175 và Điều 236, quy định này cũng phù hợp với Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức tòa án năm 2014 của nước ta.

Thứ tư, pháp luật tố tụng hành chính quy định các biện pháp pháp lý bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Một điểm đáng quan tâm trong Luật tố tụng hành chính là ngoài việc quy định quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung thì pháp luật tố tụng hành chính còn quy định các biện pháp pháp lý bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính không chỉ là việc đòi hỏi người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình đúng yêu cầu của pháp luật về điều kiện, trình tự, thủ tục mà còn là bảo đảm cho toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính diễn ra đúng pháp luật, bảo đảm chính xác, khách quan, công bằng, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện thì mọi hành vi cản trở đến hoạt động tố tụng hành chính đều bị xử lý theo quy định của pháp luật kể cả đối với người khởi kiện. Vì thế, Luật tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định việc xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính như: xử lý hành vi vi phạm nội quy phiên tòa (Điều 316); hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ của tòa án (Điều 318); hành vi cố ý không có mặt theo giấy triệu tập của tòa án (Điều 319); hành vi can thiệp vào việc giải quyết vụ án (Điều 320); hành vi cản trở đại diện của cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia tố tụng theo yêu cầu của tòa án (Điều 323) hoặc xử lý hành vi không cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của tòa án (Điều 325)...

Ngoài ra, Luật tố tụng hành chính cũng quy định khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại quyết định, hành vi trong tố tụng hành chính của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình (Điều 327). Đồng thời, Luật tố tụng hành chính cũng quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; thời hiệu, hình thức khiếu nại, thẩm quyền, thời hạn và thủ tục giải quyết khiếu nại. Đồng thời, cá nhân có quyền tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về hành vi vi phạm pháp luật của người có thẩm quyền tiến hành tố tụng gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 337).

Những chuyển biến vượt bậc của pháp luật trong việc quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện đã tác động không nhỏ đến hoạt động giải quyết các vụ án hành chính và đã đem lại những kết quả nhất định. Tuy nhiên, sau hơn một năm thực hiện, Luật TTHC năm 2015 đã bộc lộ một số bất cập, vướng mắc trong quá trình áp dụng. Những bất cập này không chỉ làm cho việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị ảnh hưởng mà còn làm cho hoạt động tố tụng gặp nhiều khó khăn, dẫn đến việc giải quyết vụ án chậm trễ, không kịp thời bảo vệ quyền và lợi ích của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng.

2.3.1.2. Những hạn chế, bất cập của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Thứ nhất, khái niệm người khởi kiện, quyền khởi kiện và đối tượng khởi kiện chưa được quy định rõ ràng, đầy đủ và chính xác ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền khởi kiện và các quyền tố tụng khác của người khởi kiện.

Xác định địa vị pháp lý của người khởi kiện trước hết phải xác định được “*người khởi kiện*” nhưng hiện nay, việc xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính chủ yếu dựa vào khái niệm người khởi kiện tại Khoản 8, Điều 3 và một số điều khoản liên quan của Luật TTHC năm 2015. Tại Khoản 8, Điều 3 Luật TTHC năm 2015 thì người khởi kiện được hiểu là “*cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ*

án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân”. Nội dung khái niệm này đã lược bỏ điều kiện “*cá nhân, cơ quan, tổ chức phải cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri*”, đây là khiếm khuyết của pháp luật tố tụng hành chính hiện hành. Bởi lẽ:

Về mặt lý luận thì điều kiện “*quyền và lợi ích của người khởi kiện phải bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính*” là đặc điểm quan trọng, luôn tồn tại với người khởi kiện trong vụ án hành chính. Sẽ không có tư cách người khởi kiện nếu quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính từ các chủ thể mang quyền lực nhà nước. [20, tr. 74] Do vậy, việc không đề cập điều kiện trên vào nội dung khái niệm người khởi kiện là thiếu tính chuẩn xác, không phù hợp về mặt lý luận.

Về mặt thực tiễn điều kiện “*cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền và lợi ích của người khởi kiện phải bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính*” là cơ sở quan trọng nhất để tòa án xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính. Nếu quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức không bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính tòa án cũng không thể xác định họ là người khởi kiện trong vụ án hành chính. [23, tr. 49] Quy định này không chỉ gây khó khăn cho tòa án trong việc xác định người khởi kiện mà người khởi kiện cũng lúng túng khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính để kịp thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Ngoài ra, Luật TTHC 2015 chưa quy định cụ thể về quyết định hành chính, hành vi hành chính, mà thực tế phải căn cứ vào các văn bản pháp luật chuyên ngành. Do đó, việc xác định đối tượng khởi kiện không chỉ gây khó khăn cho tòa án

khi thụ lý đơn khởi kiện mà còn gây khó khăn cho người khởi kiện khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính và thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng khác.

Thứ hai, quy định về quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện vẫn còn những hạn chế ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng khác của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Tuy Luật TTHC năm 2015 quy định cụ thể quyền định đoạt và nguyên tắc bảo đảm thực hiện quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Tuy nhiên, thực hiện quyền định đoạt còn liên quan đến những quyền tố tụng khác của người khởi kiện. Nếu các quyền tố tụng khác không được thực hiện dựa trên ý chí của người khởi kiện trong phạm vi pháp luật quy định thì quyền định đoạt cũng bị hạn chế. Chẳng hạn, pháp luật quy định “*đối thoại trong tố tụng hành chính*” là thủ tục bắt buộc có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự nhưng quy định đối thoại là thủ tục bắt buộc cũng có thể thu hẹp quyền tự định đoạt của người khởi kiện vì việc đối thoại hay không phải do đương sự quyết định mà tòa án chỉ là người tổ chức và điều khiển việc đối thoại mà thôi. Cho nên nếu vụ án hành chính nào cũng bắt buộc phải tổ chức đối thoại, thậm chí phải đối thoại nhiều lần thì việc giải quyết vụ án hành chính có thể kéo dài, phát sinh thêm nhiều chi phí. Ngoài ra, pháp luật tố tụng hành chính chủ yếu ghi nhận quyền định đoạt việc khởi kiện của người khởi kiện mà chưa ghi nhận hoặc quy định cụ thể quyền rút yêu cầu hoặc thay đổi yêu cầu khi thực hiện các quyền tố tụng khác như: rút hoặc thay đổi yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, yêu cầu bồi thường thiệt hại, yêu cầu tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng...

Thứ ba, một số quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính thiếu cơ sở áp dụng, cách xử lý kết quả dẫn đến người khởi kiện thực hiện quyền nhưng tòa án không có cơ sở áp dụng và chưa có cách xử lý và giải quyết yêu cầu của người khởi kiện.

Khoản 18 điều 55 Luật tố tụng hành chính quy định người khởi kiện và đương sự có quyền “*Đề nghị tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án*” và tại khoản 1

Điều 141 quy định những căn cứ tòa án quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án gồm 6 trường hợp: đương sự là cá nhân đã chết, cơ quan, tổ chức đã giải thể hoặc tuyên bố phá sản mà chưa có cá nhân, cơ quan, tổ chức kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng; đương sự là người mất năng lực hành vi dân sự, người chưa thành niên mà chưa xác định được người đại diện theo quy định của pháp luật; đã hết thời hạn chuẩn bị xét xử mà một trong các đương sự không thể có mặt vì lý do chính đáng, trừ trường hợp có thể xét xử vắng mặt... [39, Điều 141]

Như vậy, trong các trường hợp trên đây không có trường hợp “*Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án*” theo đề nghị của đương sự và người khởi kiện. Vì thế quyền “*Đề nghị toà án tạm đình chỉ giải quyết vụ án*” của người khởi kiện chưa được hướng dẫn cụ thể và tòa án cũng không biết áp dụng điều khoản nào để thực hiện quyền này của người khởi kiện.

Hoặc trong trường hợp người khởi kiện yêu cầu tòa án áp dụng “*biện pháp khẩn cấp tạm thời*” theo Điều 68 Luật TTHC và Điều 72 Luật TTHC quy định trách nhiệm của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Nếu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng với yêu cầu của đương sự hoặc không đúng thời hạn do pháp luật quy định thì Tòa án phải chịu trách nhiệm bồi thường. Thế nhưng hiện nay chưa có hướng dẫn cụ thể để việc áp dụng biện pháp này một cách thống nhất, tránh việc người khởi kiện lợi dụng quy định của pháp luật để yêu cầu một cách tràn lan, đồng thời bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Thứ tư, một số quy định quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chưa thống nhất gây ảnh hưởng đến quá trình áp dụng pháp luật tố tụng hành chính trên thực tế.

Việc chưa phân định rõ việc cung cấp tài liệu, chứng cứ là quyền hay nghĩa vụ của đương sự gây ảnh hưởng không nhỏ đến việc áp dụng pháp luật trên thực tế. Tại khoản 1 Điều 9 Luật TTHC quy định “Các đương sự có *quyền và nghĩa vụ* chủ động thu thập, giao nộp tài liệu, chứng cứ cho tòa án và chứng minh yêu cầu của mình là có căn cứ và hợp pháp”. Khoản 1 Điều 83 một lần nữa ghi nhận lại điều này khi quy định về quyền và nghĩa vụ của đương sự. Theo đó, “Trong quá trình tòa án

giải quyết vụ án hành chính, đương sự có *quyền và nghĩa vụ* giao nộp tài liệu, chứng cứ cho tòa án...”. Tuy nhiên, Điều 78 lại ghi nhận việc cung cấp chứng cứ chỉ là “*nghĩa vụ*” của các bên đương sự. Thậm chí còn quy định người khởi kiện “*phải nêu rõ lý do*” khi không cung cấp được chứng cứ. [39, Điều 78]

Rõ ràng, sự không thống nhất thể hiện ngay trong bản thân điều luật và giữa các điều luật với nhau. Bởi quyền và nghĩa vụ là hai chế định hoàn toàn khác nhau, trái ngược nhau về cả lý luận và thực tiễn. Nếu là quyền thì các bên đương sự có quyền cung cấp hoặc không cung cấp chứng cứ cho tòa án. Nhưng là nghĩa vụ thì các bên buộc phải cung cấp chứng cứ liên quan để chứng minh cho yêu cầu của mình là có căn cứ và hợp pháp và phải chịu trách nhiệm về những chứng cứ mình đưa ra cũng như khi không đưa ra được chứng cứ chứng minh.

Hoặc yêu cầu người khởi kiện phải cung cấp tài liệu, chứng cứ cho tòa án khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính cũng không hợp lý “*kèm theo đơn khởi kiện phải có các tài liệu, chứng cứ chứng minh quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm*”. [39, Điều 118] Người khởi kiện có thể là người bị áp dụng quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc không phải là người bị áp dụng nhưng có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính. Trong trường hợp người khởi kiện không phải là đối tượng bị áp dụng quyết định hành chính, họ không phải là người được nhận quyết định hành chính nên việc cung cấp bản sao quyết định là rất khó nếu người bị kiện không có thiện chí cấp cho cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện. [70, tr. 09] Ngoài ra, tài liệu, chứng cứ phần lớn thuộc về phía cơ quan, người có thẩm quyền quản lý. Vì vậy, yêu cầu việc cung cấp tài liệu, chứng cứ ngay khi nộp đơn khởi kiện cũng gây khó khăn cho người khởi kiện khi khởi kiện vì tòa án sẽ không thụ lý vì không đủ thủ tục khởi kiện.

Thứ năm, các biện pháp pháp lý bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính mặc dù được quy định khá chi tiết nhưng còn thiếu hướng dẫn cụ thể và chưa đồng bộ, thống nhất.

Luật tố tụng hành chính quy định 9 hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật. Việc áp dụng các biện pháp xử lý đối với người có những hành vi đó sẽ căn cứ vào Luật xử lý vi phạm hành chính và các văn bản pháp luật chuyên ngành khác. Tuy nhiên, hiện nay chưa có văn bản quy định cụ thể việc xử phạt hành chính đối với những hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính hoặc xử lý người có hành vi trái pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với quyết định, hành vi tố tụng hành chính. Do đó, việc quy định các biện pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện phải bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác thì mới có thể áp dụng được trong thực tiễn, nhằm góp phần bảo đảm quyền của đương sự trong tố tụng hành chính.

Hiện nay, trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng nói chung được ghi nhận tại Điều 22 của Luật TTHC. Theo đó, cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng hành chính chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trường hợp người tiến hành tố tụng có hành vi vi phạm pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, đây chỉ là quy định mang tính nguyên tắc. Pháp luật hiện hành chưa quy định các hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính cũng như biện pháp xử lý cụ thể đối với các hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng.

Hành vi xâm phạm quyền của người khởi kiện vụ án hành chính của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng có thể gây ra những thiệt hại to lớn cho cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện về vật chất lẫn tinh thần. Theo quy định tại Khoản 5 Điều 22 Luật TTHC, người tiến hành tố tụng có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại cho cá nhân, cơ quan, tổ chức thì cơ quan có người tiến hành tố tụng đó phải bồi thường cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước hiện hành chưa có cơ chế bồi thường đối với hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính do cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng gây ra,

vì theo Điều 28 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 thì: “*Nhà nước chỉ có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người tiến hành tố tụng trong các trường hợp: tự mình áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời khác với biện pháp khẩn cấp tạm thời mà cá nhân, cơ quan, tổ chức có yêu cầu, áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời vượt quá yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức và ra bản án, quyết định rõ là trái pháp luật hoặc cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ án*”.

2.3.2. Đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh

Việc thi hành Luật TTHC mới với nhiều sửa đổi, bổ sung tạo điều kiện thuận lợi cho người tham gia tố tụng thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình; đề cao trách nhiệm của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong hoạt động tố tụng hành chính, đảm bảo quyền tranh tụng. Qua thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh có thể đưa ra những đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở những phương diện sau:

2.3.2.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, người khởi kiện đã nhận thức rõ hơn về địa vị pháp lý của mình trong tố tụng hành chính nên đã chủ động trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ khởi kiện vụ án hành chính và định đoạt việc khởi kiện, chủ động hơn trong việc giao nộp tài liệu, chứng cứ cho tòa án. Bằng chứng là các vụ việc khiếu kiện hành chính ngày càng có xu hướng tăng không chỉ tại thành phố Hồ Chí Minh mà trong phạm vi cả nước. Chủ thể khởi kiện cũng không còn bó hẹp là cá nhân như trước đây mà bao gồm cả tổ chức mà chủ yếu là doanh nghiệp. Việc khởi kiện cũng đa dạng trong các lĩnh vực nhưng chủ yếu tập trung vào lĩnh vực đất đai, thuế, hải quan, xử lý vi phạm hành chính...

Thứ hai, việc thực hiện quyền mời luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình của người khởi kiện được chú trọng, nhận thức rõ hơn vai trò của luật sư, người đại diện trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình, vì thế hầu hết các vụ kiện hành chính đều có sự tham gia của luật sư với tư

cách người đại diện hoặc người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Việc khởi kiện vụ án hành chính giữa một bên là cơ quan nhà nước với một bên là cá nhân, cơ quan, tổ chức bằng con đường tòa án đòi hỏi sự khách quan, công bằng và bình đẳng. Do đó, sự tham gia của luật sư và những người đại diện là rất cần thiết để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện và đương sự nói chung. Theo đó, luật sư có thể tham gia vào hoạt động tố tụng ngay từ giai đoạn khởi kiện và toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính. Điều đó giúp cho địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính bảo đảm sự bình đẳng và vị thế của họ cũng được nâng cao.

Thứ ba, tranh tụng trong tố tụng hành chính bảo đảm cho người khởi kiện thực hiện quyền và nghĩa vụ chứng minh, cung cấp chứng cứ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Tranh tụng trong tố tụng hành chính thể hiện rõ nét nhất trong thủ tục xét hỏi tại phiên tòa đặc biệt là thủ tục tranh luận và đối đáp. Do vậy, để bảo đảm quyền tranh tụng cần phải xác định rõ hơn quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, bảo đảm cho họ quyền và nghĩa vụ chứng minh tại phiên tòa. Thực tiễn cho thấy, trong thời gian qua tòa án các cấp đã nhận thức rõ hơn tầm quan trọng của “tranh tụng” nên đã dành thời gian cho hoạt động tranh tụng tại phiên tòa như: trình bày chứng cứ, hỏi, đối đáp, trả lời, đánh giá chứng cứ, tình tiết của vụ án... Vì vậy, nhiều vụ án hành chính được giải quyết căn cứ vào kết quả thu thập chứng cứ và tranh tụng tại phiên tòa. Vì thế, người khởi kiện cũng có ý thức tốt hơn trong việc chuẩn bị, nghiên cứu tài liệu, chứng cứ nhằm thực hiện hiện tốt các quyền tố tụng khác, bảo đảm sự công bằng, chính xác, khách quan trong hoạt động tố tụng hành chính.

Thứ tư, các quyền và nghĩa vụ tố tụng khác được người khởi kiện được sử dụng tốt hơn trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

Qua thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, người khởi kiện và đương sự đã thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính nhiều hơn trong quá trình giải quyết vụ án hành chính và cũng “kiên trì” hơn trong việc theo đuổi các vụ kiện hành chính. Rất nhiều vụ án hành chính người khởi

kiện đã đề nghị tòa án áp dụng, thay đổi các biện pháp khẩn cấp tạm thời, tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính, thực hiện quyền khiếu nại đối với quyết định, hành vi trong tổ tụng hành chính, quyền rút hoặc thay đổi yêu cầu khởi kiện, quyền kháng cáo, khiếu nại bản án, quyết định của tòa án... Qua đó cho thấy, sự tác động của pháp luật tổ tụng hành chính, của chủ trương cải cách tư pháp theo xu hướng dân chủ, khách quan, công bằng đến nhận thức về vị trí, vai trò của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Vì vậy, có những vụ án hành chính mà người dân theo đuổi nhiều năm, qua nhiều thủ tục khiếu nại và giai đoạn tổ tụng hành chính thì cuối cùng họ đã thắng kiện.

Ví dụ: Sau 6 năm “kiện tụng” khắp nơi, cuối cùng ngày 22/6/2016 Tòa án nhân dân quận 2 đã ra bản án quyết định “*huỷ bỏ quyết định thu hồi đất*” diện tích 675,7m² đất của UBND quận 2 thành phố Hồ Chí Minh đối với bà Trường. Có thể nói, đây là vụ án “*hiếm có*” trong lịch sử tổ tụng hành chính ở Việt Nam. Trong vụ án này bà Trường đã thực hiện quyền khiếu nại Quyết định thu hồi đất của UBND quận 2, sau khi bị bác đơn bà đã thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính, nhờ Luật sư làm người đại diện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; thực hiện quyền tranh luận và đối đáp tại phiên toà; thu thập và cung cấp chứng cứ việc UBND quận 2 ra Quyết định thu hồi đất và cưỡng chế thu hồi đất đối với bà để giao cho Công ty bất động sản Sơn Kim khi chưa thoả thuận việc bồi thường thiệt hại là sai và cuối cùng công lý đã thuộc về người khởi kiện.

2.3.2.2. Những hạn chế, vướng mắc:

Mặc dù đã đạt được một số kết quả trong hoạt động tổ tụng hành chính để bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện. Tuy nhiên do vướng mắc trong việc áp dụng pháp luật tổ tụng hành chính, khó khăn trong thực tiễn về nhân sự, trình độ nghiệp vụ của thẩm phán, cơ sở vật chất, chỉ tiêu, kế hoạch... và do cả phía người khởi kiện chưa thực hiện đúng nghĩa vụ của mình theo quy định dẫn đến việc thực hiện quyền của người khởi kiện cũng còn những hạn chế, ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng xét xử án hành chính, cụ thể:

Thứ nhất, quyền lợi ích hợp pháp của người khởi kiện chưa được bảo đảm kịp thời do số lượng vụ án tăng, việc giải quyết vụ án hành chính còn chậm và tỷ lệ giải quyết còn thấp.

Qua thực tiễn hoạt động tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, tỷ lệ thụ lý vụ án hành chính tăng lên nhưng tỷ lệ giải quyết vụ án còn rất thấp, không đáng kể so với vụ việc khởi kiện đã thụ lý, tiến độ giải quyết vụ án hành chính còn chậm. Cá nhân, cơ quan, tổ chức còn gặp nhiều “gian nan” trong quá trình khởi kiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Những khó khăn trên một phần lỗi cũng thuộc về người khởi kiện bởi vì đa số các vụ án hành chính, người khởi kiện thường chậm trả lời thông báo thụ lý vụ án hành chính, cung cấp tài liệu, chứng cứ cho tòa án nhưng lại khiếu nại vì việc chậm thụ lý, khiến cho tòa án phải thông báo hoặc nhắc nhở nhiều lần. Điều này làm cho việc thụ lý đơn khởi kiện bị kéo dài. Một số tòa án ở cấp huyện chưa xác định đúng người bị kiện nên người bị kiện không được tham gia triệu tập tham gia tố tụng, làm cho việc giải quyết vụ án kéo dài.

Thông thường, việc giải quyết vụ án hành chính kéo dài từ 4 đến 6 tháng hoặc hơn 9 tháng nhưng tòa án lại đối diện với số lượng án hành chính quá lớn do thẩm quyền của tòa án được mở rộng. Hơn nữa, kể từ khi Luật TTHC năm 2015 quy định những khiếu kiện về quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án nhân dân cấp tỉnh thì số vụ kiện hành chính ở cấp tỉnh tăng “đột biến”, dẫn đến áp lực cho Tòa án cấp này. Vì thế, việc giải quyết các vụ án hành chính nhanh chóng, đúng thời hạn là rất khó. Vụ kiện kéo dài gây tâm lý bức xúc và tốn nhiều thời gian, công sức và chi phí cho người khởi kiện.

Thứ hai, các quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện chưa được bảo đảm thực hiện đầy đủ trong các giai đoạn của tố tụng hành chính.

Do thay đổi trong Luật tố tụng hành chính năm 2015 về việc ủy quyền của “người bị kiện” là chỉ được ủy quyền cho cấp phó tham gia tố tụng hành chính để bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự. Vì thế thực tiễn từ khi Luật TTHC năm

2015 có hiệu lực đến nay, người được ủy quyền của “*người bị kiện*” hầu như vắng mặt trong suốt quá trình tố tụng vì lý do bận công tác quản lý nhà nước. Mặc dù việc vắng mặt tại phiên tòa được pháp luật cho phép nhưng gây tâm lý tiêu cực, bức xúc của người dân và tòa án không thể thực hiện đầy đủ các hoạt động tố tụng như: lấy lời khai của đương sự, không thể công khai chứng cứ và đối thoại, không thể tiến hành hoạt động tranh tụng như yêu cầu cung cấp chứng cứ, xét hỏi, đối đáp, tranh luận... và khi vụ án hành chính bị tạm đình chỉ giải quyết thì người khởi kiện buộc phải tham gia nhiều giai đoạn tố tụng từ xác minh chứng cứ, đối thoại đến các phiên tòa. Với đặc điểm của vụ án hành chính là phức tạp, thời gian tham gia tố tụng kéo dài, hồ sơ nhiều, với số liệu trên và thực tiễn cho thấy hầu hết các vụ kiện trên, bản thân Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp đều ủy quyền cho cấp dưới trực tiếp, hoặc ủy quyền cho chuyên viên của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp có liên quan đến nội dung đến vụ kiện.

Ví dụ: Vụ ông Lê Văn Lý, nguyên Hiệu trưởng Trường Đại học Hùng Vương khởi kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về quyết định “*không công nhận Hiệu trưởng trường đại học Hùng Vương thành phố Hồ Chí Minh đối với ông Lê Văn Lý*”. [09] Trong vụ kiện này, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh không chỉ ủy quyền cho một người mà ủy quyền cho hai người là Giám đốc Sở Giáo dục - Đào tạo và Phó Giám đốc Sở Tư pháp thành phố Hồ Chí Minh. Vụ kiện này diễn ra trong một thời gian dài, từ sơ thẩm đến phúc thẩm, phiên tòa sơ thẩm kéo dài nhiều ngày, đã hoãn hai lần.

Hoặc một vụ kiện điển hình trong lĩnh vực đất đai, người khởi kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp mà họ có căn cứ cho rằng quyết định hành chính đó trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình, lúc này Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không ủy quyền trực tiếp cho cá nhân tham gia tố tụng, mà có công văn giao nhiệm vụ cho Sở Tài nguyên và Môi trường tham gia tố tụng. Sau đó, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường là người đại diện theo pháp luật của cơ quan này lập văn bản ủy quyền cho Phó giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tham gia tố tụng. Hoặc,

Chủ tịch UBND cấp huyện lập văn bản ủy quyền cùng lúc cho nhiều người như: Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường, Chánh thanh tra, Chánh văn phòng, Giám đốc Ban giải phóng mặt bằng và tái định cư thuộc quyền quản lý của mình tham gia tố tụng.

Như vậy, thực tiễn các vụ án hành chính thì các chức danh Chủ tịch, Phó chủ tịch ít khi tham gia vào các vụ án hành chính. Mỗi năm, thành phố Hồ Chí Minh đối diện với khoảng 1000 vụ án hành chính, với thực tiễn phải điều hành, quản lý như hiện nay thì chủ tịch ủy ban nhân dân thành phố, thủ trưởng các cơ quan, đơn vị, chủ tịch ủy ban nhân dân quận huyện sắp xếp thời gian để tham gia tố tụng hành chính trong tất cả các vụ án hành chính là điều không thể. Vì thế, các quyền tố tụng khác của người khởi kiện cũng không thực hiện được đầy đủ. Điều này đã ảnh hưởng đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và tiến trình giải quyết vụ án hành chính.

Thứ ba, việc thực hiện các biện pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện còn chậm.

Hoạt động giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi trong tố tụng nói chung và trong tố tụng hành chính nói riêng là một trong những hoạt động quan trọng của tòa án nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm bởi các quyết định, hành vi tố tụng trái pháp luật. Mỗi năm, các tòa án đã tiếp nhận và giải quyết số lượng không nhỏ đơn khiếu nại về quyết định, hành vi trong tố tụng. Chẳng hạn, năm 2010 Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã nhận 375 đơn khiếu nại, [44] Tòa án nhân dân tỉnh Bình Dương nhận được 278 đơn khiếu nại. [45] Điều này đã thể hiện vị trí quan trọng của quyền khiếu nại quyết định, hành vi của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng. [70, tr.62]

Tuy nhiên, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với quyết định, hành vi tố tụng hành chính còn chậm như: việc trả lời chậm hoặc giải quyết không đúng thời hạn, làm cho người khởi kiện phải chờ đợi kết quả nhằm tiếp tục bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Chẳng hạn, nếu người khởi kiện khiếu nại về hành vi trả lại đơn kiện mà việc giải quyết khiếu nại này của tòa án bị chậm trễ hoặc tòa án

không giải quyết thì người khởi kiện sẽ không có cơ chế nào khác để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình .

Thứ tư, người khởi kiện trong một số vụ án cũng chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

Vụ án hành chính thường là những vụ án rất phức tạp, các khiếu kiện liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước. Chẳng hạn như khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai có thể liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đền bù, giải tỏa, tái định cư, bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giao đất và cho thuê đất; trong lĩnh vực thuế có thể khiếu kiện về việc thu thuế, truy thu thuế, miễn, giảm thuế, xử phạt hành chính trong lĩnh vực thuế đối với thuế xuất nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng...

Để giải quyết vụ án hành chính, kịp thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện không chỉ tòa án tích cực trong việc thụ lý và giải quyết vụ án hành chính mà còn đòi hỏi người khởi kiện tích cực thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình theo đúng quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục, thẩm quyền, nguyên tắc... Thế nhưng, trong thực tế người khởi kiện cũng chậm thực hiện nghĩa vụ hoặc không tuân thủ thời hạn do pháp luật quy định. Nhiều vụ án hành chính không thể thụ lý do người khởi kiện chậm nộp tiền tạm ứng án phí, chậm giao nộp, cung cấp chứng cứ cho tòa án, vắng mặt tại phiên tòa mặc dù tòa án đã gửi triệu tập nhiều lần, không có thiện chí trong việc “đổi thoại” với người bị kiện; khiếu nại, tố cáo nhiều lần nhằm trì hoãn việc giải quyết vụ án hành chính.

Ngoài ra, việc giải quyết vụ án hành chính không chỉ căn cứ vào Luật TTHC mà còn căn cứ vào rất nhiều các văn bản pháp luật chuyên ngành như: các Luật về thuế, Luật đất đai, Luật môi trường, Luật xây dựng, Luật công chứng, Luật cạnh tranh, Luật công chức... để xác định tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện. Trong khi đó, tiêu chí đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính và hành vi hành chính chưa có căn cứ pháp lý rõ ràng, quan điểm của tòa án và cơ quan quản lý nhiều khi khác nhau về tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện. Ngoài ra cũng phải kể đến sự không thống nhất, mâu thuẫn, chông chéo

trong các văn bản pháp luật chuyên ngành cũng dẫn đến khó khăn cho tòa án khi áp dụng để giải quyết vụ án hành chính. Ngay cả việc xác định người khởi kiện, người bị kiện, đối tượng khởi kiện tòa án cũng đều phải căn cứ vào văn bản pháp luật chuyên ngành. Vì vậy, trong thực tiễn xét xử có những vụ án áp dụng chưa đúng pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật chuyên ngành, dẫn đến quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện không được bảo đảm.

Những bất cập, khó khăn trong thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính làm hạn chế việc thực hiện quyền của người khởi kiện do nhiều nguyên nhân khác nhau. Ngoài nguyên nhân là những bất cập trong các quy định của pháp luật tố tụng hành chính như đã phân tích thì phải kể đến một số nguyên nhân sau đây:

2.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc

- *Nhận thức về quyền khởi kiện vụ án hành chính và hoạt động tố tụng hành chính:* Mặc dù số lượng vụ án hành chính ngày càng tăng rõ rệt trong mỗi năm, làm giảm tải khiếu nại hành chính, nhưng nhìn chung số lượng khiếu kiện hành chính còn rất nhỏ so với các khiếu nại hành chính. Thực tế, khi có tranh chấp hành chính người dân vẫn chủ yếu chọn con đường khiếu nại bằng thủ tục hành chính và ít kiện ra Tòa án hơn. Thực tế này do nhiều nguyên nhân nhưng không thể không nói đến nhận thức của cá nhân, cơ quan, tổ chức đối với quyền khởi kiện vụ án hành chính. Một mặt, do tâm lý của người khởi kiện không muốn “*đụng chạm*” và kiện cơ quan Nhà nước hoặc người có thẩm quyền ra tòa án. Mặt khác, với suy nghĩ khi kiện ra tòa án cũng rất dễ bị thua kiện hoặc với suy nghĩ “*con kiến kiện củ khoai*” cho nên từ tâm lý đó mà người dân chọn cách khiếu nại tới cơ quan Hành chính Nhà nước khi có tranh chấp hành chính. Mặt khác, mặc dù Tòa hành chính đã được thành lập từ năm 1996 nhưng nhận thức về pháp luật tố tụng hành chính, về quyền khởi kiện và quyền tố tụng khác còn khá “*xa lạ*” đối với một số người dân, nhất là ở vùng núi, vùng dân tộc thiểu số thì sự hiểu biết về pháp luật tố tụng hành chính còn hạn chế hơn. Do đó, từ nhận thức này mà đã khiến cho họ chưa nhận thấy vị trí, vai trò của mình trong tố tụng hành chính và chưa sử dụng quyền của mình để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có hiệu quả nhất. Trong khi đó việc tuyên truyền phổ biến pháp

luật tố tụng hành chính còn hạn chế, chủ yếu tập trung vào việc giới thiệu Luật tố tụng hành chính.

- *Sự lãnh đạo của Đảng:* Trong thời gian qua, Đảng đã chú trọng vào việc giám sát công tác tư pháp, có nhiều chỉ đạo kịp thời để bảo đảm hoạt động tư pháp nghiêm minh, đúng pháp luật, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, do đặc thù vụ án hành chính rất phức tạp đòi hỏi sự giám sát, theo dõi thường xuyên của Đảng ủy các cấp để kịp thời có định hướng trong việc giải quyết những bức xúc của người dân, bảo đảm an ninh trật tự. Vì vậy, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng cũng là giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

- *Hoạt động giám sát, kiểm sát:* Thông qua hoạt động giám sát văn bản pháp luật về Tố tụng hành chính, Quốc hội và Hội đồng nhân dân có thể phát hiện các quy định bất cập, hạn chế quyền khởi kiện vụ án hành chính, từ đó có sự chỉ đạo kịp thời nhằm bảo đảm quyền của người khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức với chức năng giám sát hoạt động xét xử vụ án hành chính, Quốc hội và Hội đồng nhân dân có thể phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính, từ đó có những biện pháp bảo vệ và khôi phục quyền của người khởi kiện vụ án hành chính. Thế nhưng trong thực tiễn thì hoạt động giám sát chưa thực sự hiệu quả, Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp chưa thể hiện hết vai trò trong việc bảo đảm quyền của người khởi kiện vụ án hành chính thông qua giám sát việc tuân theo pháp luật trong xét xử vụ án hành chính, giám sát văn bản quy phạm pháp luật về Tố tụng hành chính.

Viện kiểm sát nhân dân giữ vai trò quan trọng trong việc phát hiện kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động tố tụng hành chính và hành vi xâm phạm quyền của người khởi kiện vụ án hành chính, qua đó bảo vệ và khôi phục quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, thực tiễn kiểm sát hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính chưa thật sự được quan tâm và quy định pháp luật đối với hoạt động này còn tồn tại một số hạn chế ảnh hưởng đến chức năng của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ quyền khởi

kiện vụ án hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức, số vụ án được Viện kiểm sát kiến nghị khắc phục vi phạm tố tụng nói chung không nhiều.

Hiện nay, đối với việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án nhân dân, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định Viện kiểm sát có quyền kiến nghị với Tòa án trả lại đơn khởi kiện. [39, Điều 124] Tuy nhiên, bên cạnh việc trả lại đơn khởi kiện trái pháp luật, các hoạt động khác của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng có thể xâm phạm đến quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức như không giải quyết đơn khởi kiện, gây khó khăn hoặc cản trở việc thực hiện quyền khởi kiện sẽ không thuộc thẩm quyền kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân.

- *Trình độ chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ của thẩm phán:* Trình độ chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ của một số thẩm phán chưa đáp ứng yêu cầu giải quyết vụ án hành chính, dẫn đến những sai sót trong hoạt động này, làm cho một số vụ án hành chính bị kéo dài, bị khiếu nại hoặc bị sửa, hoặc hủy. Thực tiễn giải quyết vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh và một số địa phương khác có trường hợp Thẩm phán áp dụng sai văn bản quy phạm pháp luật do không thường xuyên cập nhật văn bản quy phạm pháp luật nên đã ra các quyết định hoặc thực hiện các hành vi tố tụng bị khiếu nại nhiều lần vì xác định sai chủ thể khởi kiện, bị kiện, đối tượng khởi kiện và căn cứ áp dụng để giải quyết vụ án hành chính.

- *Cơ sở vật chất của cơ quan Tòa án:* việc đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động xét xử của tòa án đã được chú trọng và nâng cấp. Tuy nhiên, cơ sở vật chất của cơ quan Tòa án chưa bảo đảm cho hoạt động giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án nhìn chung chưa được đầu tư đúng mức, chưa đáp ứng được yêu cầu cải cách tư pháp, bảo đảm hoạt động của Tòa án. Nhiều địa phương phòng xử án còn chật hẹp, khó bố trí, sắp xếp chỗ ngồi phù hợp với vị trí, vai trò của những người tham gia tố tụng nói chung và tố tụng hành chính nói riêng để bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự. Nhiều địa phương tòa án có trụ sở rất xa khu dân cư nhất là ở các tỉnh miền núi, các tỉnh nghèo nên việc đi lại khó khăn cho người khởi kiện nói riêng và người tham gia tố tụng nói chung. Bên cạnh đó, trang thiết bị

và phương tiện dành cho hoạt động của tòa án để bảo đảm ứng dụng công nghệ thông tin, đổi mới thủ tục hành chính – tư pháp, tạo điều kiện cho người dân đến làm việc tại tòa án chưa hoàn toàn đáp ứng được yêu cầu của cải cách tư pháp. Chế độ cấp phát trang phục mà đặc biệt là chế độ tiền lương của Thẩm phán và cán bộ tòa án nói chung được thực hiện theo quy định chung đối với cán bộ, công chức. Cho nên, với đặc thù công việc giải quyết các vụ án hành chính cũng cần những giải pháp bảo đảm sự đầu tư cơ sở vật chất cho Tòa án

Kết luận chương 2

Từ những điểm mới của Luật TTHC năm 2015 so với Luật TTHC năm 2010 có thể thấy nhiều quy định mới hoặc được bổ sung liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, tạo điều kiện cho người khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bằng con đường tố tụng thông qua hoạt động của Tòa án mà trong đó quyền định đoạt, quyền tranh tụng, đối thoại... đã phát huy hiệu quả trong thực tiễn giải quyết vụ án hành chính. Đánh giá thực trạng pháp luật và địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, từ đó làm cơ sở cho việc đưa ra một số giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, là việc làm hết sức cần thiết để bảo đảm cho các quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện được thực hiện trên thực tế, thông qua hoạt động tố tụng của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính.

Chương 3

GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

3.1. Nhu cầu bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

3.1.1. Tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân

Ngày 2/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đọc Bản tuyên ngôn độc lập trước nhân dân Việt Nam và toàn thế giới: *“Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc”*. [22] Đất nước ta đã trải qua lịch sử đấu tranh, xây dựng và phát triển đất nước cùng với các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013. Trong mỗi giai đoạn lịch sử, các bản Hiến pháp trên đã ghi dấu lại sự tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Trên cơ sở nhận thức pháp lý ngày càng sâu sắc và thực hiện công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, Hiến pháp 2013 một lần nữa lại khẳng định việc thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền con người một cách mạnh mẽ, rõ ràng và hiện đại nhất. [10]

Quyền con người, quyền công dân đã được ghi nhận và bảo đảm ngay tại Chương II của bản Hiến pháp năm 2013: *“Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật”*. [38, Điều 14] Việc thay đổi tên Chương từ *“Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”* như Hiến pháp năm 1992 và các bản Hiến pháp trước đó thành *“Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”* trong Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện sự nỗ lực và cam kết mạnh mẽ của Đảng và Nhà nước ta trong việc thực hiện các Công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên.

Để quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo đảm và thực hiện, Nhà nước ta có nhiều biện pháp bảo đảm như: chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, tư tưởng và pháp lý... đặc biệt bảo đảm pháp lý là quan trọng nhất. Nhà nước đã ban

hành các Bộ luật, Luật và các văn bản dưới luật để cụ thể hóa và chi tiết hóa quyền con người, quyền công dân quy định trong Hiến pháp. Tuy nhiên, trên thực tế quyền con người, quyền công dân thường bị cá nhân, cơ quan, tổ chức xâm phạm và đặc biệt là sự xâm phạm quyền từ chính những cán bộ công chức đại diện cho cơ quan công quyền. Vì vậy, Nhà nước ta đã lập ra hệ thống cơ quan tư pháp và xác định Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

“Rất nhiều các loại quyền tự do dân chủ của cá nhân được thực hiện phải thông qua việc áp dụng các thủ tục và hành vi của các thiết chế quyền lực hành chính. Tuy nhiên, không phải trong mọi trường hợp thì mọi hành vi và quyết định hành chính của người quản lý đều phù hợp với quy định của pháp luật và yêu cầu của người dân. Và vì thế cũng có rất nhiều loại tranh chấp và khiếu kiện có thể phát sinh trong lĩnh vực hành chính”. [68, tr 236] Chính vì thế, ngày 28/10/1995, Quốc hội khóa IX đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân, theo đó trao cho Tòa án nhân dân chức năng xét xử những vụ án hành chính và đã thiết lập Tòa án hành chính trong Tòa án nhân dân (bên cạnh Tòa dân sự, Tòa hình sự, Tòa kinh tế...). Ngày 21/05/1996, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2006), được thay thế bằng Luật tố tụng hành chính năm 2010 và hiện nay là Luật tố tụng hành chính năm 2015.

Các văn bản pháp luật trên đã tạo ra khung pháp lý quy định những nguyên tắc cơ bản của tố tụng hành chính, nhiệm vụ, quyền hạn của những người tiến hành tố tụng hành chính; quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng hành chính, trong đó bao gồm các quy định về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính; trình tự, thủ tục khởi kiện và giải quyết các vụ án hành chính; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính và thi hành án hành chính. Đây chính là điều kiện để bảo đảm tính hiện thực của quyền con người, quyền công dân, bảo đảm sự cân bằng, minh bạch và lành mạnh giữa các lợi ích trong mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con

người mà Việt Nam là thành viên, hạn chế tối đa sự lạm dụng quyền lực để tước đi hay hạn chế các quyền và tự do vốn có của công dân bởi các cơ quan nhà nước.

3.1.2. Bảo đảm yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN.

Báo cáo Chính trị tại Đại hội XII của Đảng (01-2016) xác định phương hướng hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Hiện nay, việc triển khai thực hiện phương hướng này có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

Ở nước ta, khái niệm “*Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*”, lần đầu tiên, được nêu ra tại Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII (ngày 29-11-1991) và tiếp tục được khẳng định tại Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII của Đảng (năm 1994) cũng như trong các văn kiện khác của Đảng và Nhà nước. Với Hiến pháp năm 2013, bản chất và đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta đã được thể chế hóa rõ hơn. Về bản chất, đó là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. [38, Điều 2] Từ bản chất đó, Nhà nước pháp quyền có những đặc trưng mà việc triển khai thực hiện có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

“Nhà nước pháp quyền với ý tưởng cốt lõi là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, với một nền hành chính minh bạch, chịu trách nhiệm.- luôn gắn liền với sự tồn tại của tổ tụng hành chính. Với các thế mạnh của cơ chế tư pháp. Hoạt động tố tụng là công cụ hữu hiệu để đảm bảo trật tự, kỷ cương của bộ máy hành chính. Đồng thời là biện pháp tối ưu trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức” [61, tr. 09]

Một trong những chức năng quan trọng và là tiêu chí đánh giá mức độ dân chủ của một Nhà nước đó là việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền công dân. Đảng và nhà nước ta chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân thì vấn đề bảo đảm quyền công dân phải được chú trọng hàng đầu, đặc biệt trong các quan hệ tố tụng nói chung và quan hệ tố tụng hành chính nói riêng.

Với nhận thức về tầm quan trọng của tổ tụng hành chính, hoạt động tổ tụng đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm sâu sắc, thể hiện bằng việc ban hành các văn bản pháp luật quy định về vấn đề này như: Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006), được thay thế bằng Luật TTHC năm 2010 và hiện nay là Luật TTHC năm 2015. Các văn bản pháp luật trên đã tạo ra khung pháp lý quy định những nguyên tắc cơ bản của tổ tụng hành chính, nhiệm vụ, quyền hạn của những người tiến hành tổ tụng hành chính; quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tổ tụng hành chính trong đó bao gồm cả người khởi kiện; trình tự, thủ tục khởi kiện và giải quyết các vụ án hành chính, thi hành án hành chính và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tổ tụng hành chính.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền công dân, Luật tổ tụng hành chính đã quy định địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Đó là quyền được yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm phạm của các quyết định hành chính và hành vi hành chính. Đây là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận và đồng thời là công cụ pháp lý quan trọng bảo vệ các quyền cơ bản của công dân. Các quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận có thể bị xâm phạm bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính, cùng với quyền khiếu nại hành chính, quyền khởi kiện vụ án hành chính giúp cho công dân bảo vệ và khôi phục các quyền cơ bản của mình. Chính vì thế, pháp luật Việt Nam đã ghi nhận cho cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Không chỉ ghi nhận địa vị pháp lý của người khởi kiện, các chủ thể có thẩm quyền còn phải tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các đương sự nói chung và của người khởi kiện nói riêng trong tổ tụng hành chính. Việc ghi nhận địa vị pháp lý chỉ là cơ sở ban đầu để thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và để thực hiện được trong thực tế nó đòi hỏi phải có hệ thống các biện pháp bảo đảm, đó là bảo đảm về kinh tế, chính trị, văn hoá, tư tưởng.

3.1.3. Đáp ứng chủ trương cải cách tư pháp

Cải cách tư pháp nhằm bảo vệ quyền con người là vấn đề ưu tiên hàng đầu của Đảng và Nhà nước ta. Thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, cải cách tư pháp vẫn tiếp tục được duy trì và là một yêu cầu không thể thiếu trong công cuộc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Vấn đề cải cách tư pháp được đặt ra trong Nghị quyết 8 Trung ương khoá VII; Nghị quyết 37 Trung ương khoá VIII; Nghị quyết 08/NQ-TW ngày 02/1/2002 “*về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới*” và đặc biệt là Nghị quyết 49/NQ – TW ngày 02/6/2005 của Bộ chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Mục tiêu của cải cách tư pháp được thể hiện trong Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ chính trị: “*Xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao*”. [03]

Với mục tiêu xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý cải cách tư pháp là việc tiến hành những cải cách trong tổ chức và hoạt động tư pháp.

Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính là bảo đảm quyền công dân trong hoạt động tư pháp, là việc Nhà nước thiết lập các điều kiện cần thiết nhằm tôn trọng các quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường tố tụng hành chính. Các vụ án hành chính phải được giải quyết bởi Tòa hành chính nằm trong hệ thống Tòa án nhân dân với một cơ chế riêng được điều chỉnh bởi ngành Luật tố tụng hành chính bao gồm: có hệ thống pháp luật tố tụng hành chính hợp hiến, tính thống nhất, tính khả thi; có hệ thống Tòa hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả với những Thẩm phán có trình độ chuyên môn tốt và đạo đức, bản lĩnh nghề nghiệp vững vàng; có cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm sát chặt chẽ trong quá trình tố tụng hành chính, các phán quyết của tòa án phải được bảo đảm thực thi.

Trước yêu cầu thể chế hoá các chủ trương cải cách tư pháp của Đảng và cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp năm 2013 và đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn, hệ

thống pháp luật tổ tụng hành chính đã từng bước hoàn thiện theo thời gian, có tính thống nhất ngày càng cao, ghi nhận và bảo đảm quyền con người, quyền công dân bằng pháp luật và bảo đảm các quyền này được thực hiện trên thực tế. [40] Vì vậy, bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện đáp ứng yêu cầu của cải cách tư pháp ở nước ta.

3.1.4. Yêu cầu về tăng cường tính hợp pháp của hoạt động quản lý nhà nước.

Để bảo đảm sự tác động, chỉ đạo, điều hành có định hướng của chủ thể quản lý là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền lên đối tượng quản lý là cá nhân, cơ quan, tổ chức, cơ quan hành chính nhà nước hay người có thẩm quyền sẽ ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính để thực hiện sự chỉ đạo, điều hành của mình. Nhằm đạt được mục đích của quản lý, đa số các quyết định và hành vi hành chính đó là hợp pháp, có hiệu lực thi hành trên thực tế. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau mà cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền có thể ban hành các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Trong trường hợp này họ có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án giải quyết tranh chấp hành chính giữa họ với cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền. Quyền khởi kiện vụ án hành chính là quyền đặc biệt của công dân, việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức không chỉ nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ bằng con đường tòa án mà thông qua đó công dân đã thực hiện quyền giám sát đối với toàn bộ hoạt động hành chính của cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền. Đồng thời thông qua hoạt động xét xử của tòa án đối với vụ án hành chính thì tòa án cũng thực hiện sự giám sát của mình đối với hoạt động hành chính, yêu cầu các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải khắc phục sai lầm trong việc ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính bằng việc yêu cầu các chủ thể này phải hủy bỏ, sửa đổi quyết định hành chính hoặc chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật, khắc phục hậu quả hoặc bồi thường thiệt hại. Qua đó, cơ quan hành chính nhà nước, người có

thẩm quyền sẽ thận trọng hơn trong việc ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính.

Ngày 8/11/2011 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30c/NQ-CP của Chính phủ về việc ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Theo đó trong giai đoạn từ 2011-2010 xác định một trong các mục tiêu quan trọng của chương trình là “*Xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh hiệu quả, hiệu lực, hiện đại, tăng tính dân chủ trong hoạt động điều hành. Bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với lợi ích của dân tộc, đất nước*”. [05]

Quyền con người, quyền công dân trong quản lý nhà nước trước hết được bảo đảm thực hiện bởi chính hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới địa phương. Nếu bộ máy hành chính gọn nhẹ, hoạt động hiệu quả, thông suốt sẽ góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Nếu việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản cá biệt hợp pháp, có chất lượng sẽ tác động có hiệu quả đến hoạt động quản lý nhà nước, việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân còn thể hiện thông qua các thủ tục hành chính, vì thế cải cách hành chính nhà nước cũng góp phần làm cho hoạt động quản lý hiệu quả, nhanh chóng giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi quản lý và đồng thời bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Từ những điều trên cho thấy bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước.

3.2. Các giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

3.2.1. Các giải pháp chung

- *Đổi mới nhận thức về quyền khởi kiện vụ án hành chính và hoạt động tổ tụng hành chính:* việc cá nhân, cơ quan, tổ chức nhận thức đầy đủ về vị trí, vai trò, quyền của mình mà đặc biệt là quyền khởi kiện vụ án hành chính có ý nghĩa rất quan trọng trong việc sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại từ hoạt động quản lý nhà nước. Do người khởi kiện trong vụ

án hành chính trước hết phải là đối tượng quản lý nhà nước, giữa họ với người bị kiện tồn tại mối quan hệ “*bất bình đẳng*” giữa các bên tham gia quan hệ quản lý nhà nước, trong khi chủ thể quản lý nhà nước bắt buộc phải là chủ thể mang quyền lực nhà nước (người bị kiện), thì người khởi kiện trong vụ án hành chính không mang quyền lực nhà nước. Chính vì mối quan hệ này mà khi quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm từ phía chủ thể quản lý nhà nước họ có tâm lý e ngại, sợ đụng chạm. Hơn nữa với suy nghĩ “*con kiến kiện củ khoai*” hoặc cho rằng sẽ thua kiện, nên thực tế đã hạn chế phần nào việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của người khởi kiện. Ngoài ra, khi người khởi kiện ở vùng sâu, vùng xa ít hiểu biết về pháp luật tố tụng hành chính và địa vị pháp lý của mình thì việc thực hiện quyền khởi kiện càng khó khăn hơn. Đối mới nhận thức về quyền khởi kiện vụ án hành chính đòi hỏi người khởi kiện phải xác định việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính là phương thức hữu hiệu để bảo vệ quyền lợi của chính họ và do họ tự định đoạt. Ngoài ra, quyền khởi kiện còn là quyền của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật tố tụng hành chính, khi họ khởi kiện vụ án hành chính thì họ có quyền bình đẳng với người bị kiện về quyền và nghĩa vụ. Do đó họ phải chủ động, tích cực thực hiện các quyền mà đã được pháp luật quy định.

Đối với người bị kiện mà đặc biệt khi chủ thể bị kiện là Ủy ban nhân dân hoặc chủ tịch Ủy ban nhân dân cũng cần nhận thức rõ hơn về địa vị pháp lý của người bị kiện. Mặc dù trong cơ quan hành chính nhà nước họ là người có chức danh, có nhiệm vụ, quyền hạn trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhưng khi tham gia quan hệ tố tụng hành chính với tư cách là “*người bị kiện*” thì quyền và nghĩa vụ của họ cũng bình đẳng với các đương sự khác và cũng phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Luật tố tụng hành chính mà không có sự “*ưu tiên*” đặc biệt nào dành cho họ. Bởi vì thực tiễn xét xử vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh cho thấy: các Thẩm phán chịu nhiều áp lực vì lý do “*đụng chạm*” có những vị Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận đến tham gia phiên tòa nhưng yêu cầu “*bó trí*” chỗ ngồi phù hợp với chức danh hoặc thay vì Chủ tịch Ủy ban nhân dân phải có mặt theo

giấy triệu tập của tòa án thì cán bộ Tòa lại phải “*xách cặp*” lên ủy ban gặp “*người bị kiện*” và họ cho rằng tòa án không có quyền “*triệu tập*” họ mà chỉ được gửi “*giấy mời*” mà thôi.

Đối với tòa án cũng cần nhận thức đúng về quyền khởi kiện của các cá nhân, cơ quan, tổ chức để tạo điều kiện cho họ thực hiện quyền khởi kiện nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, tránh tình trạng cho rằng đây là hành vi “*gây mất an ninh trật tự*” hoặc “*chống đối*” khi người khởi kiện có những bức xúc, khiếu nại, tố cáo. Trong trường hợp phía “*người bị kiện*” có những yêu cầu không phù hợp với quy định của pháp luật thì phải kiên quyết và xử lý nghiêm để người khởi kiện hiểu rõ được địa vị pháp lý của họ trong tổ tụng hành chính và hợp tác tốt với tòa án trong quá trình tham gia tổ tụng hành chính.

Từ thực tế đó đặt ra yêu cầu phải đổi mới nhận thức về địa vị pháp lý của người bị kiện, trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong hoạt động tổ tụng hành chính nhằm bảo đảm sự bình đẳng, tạo điều kiện cho tòa án thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong giải quyết vụ án hành chính.

- *Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng*: Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính phải được hiểu là việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đã được khẳng định trong chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Với tư cách là một tổ chức chính trị, Đảng cộng sản Việt Nam có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền của người khởi kiện nói riêng. Vì thế bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính không thể thiếu được sự lãnh đạo của Đảng.

Trong những năm qua Đảng ta đã ban hành nhiều Nghị quyết về bảo đảm quyền con người, quyền công dân nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách tư pháp, sửa đổi Hiến pháp... mà trọng tâm hướng đến là bảo đảm, bảo vệ, tôn trọng quyền con người, quyền công dân thông qua các chủ trương, chính sách và đường lối của Đảng các cơ quan Nhà nước đã thể chế hoá thành pháp luật, trong đó có

Luật tố tụng hành chính. Việc ban hành các văn bản pháp luật tố tụng hành chính ghi nhận và xác lập quyền khởi kiện của cá nhân, tổ chức đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính Nhà nước, người có thẩm quyền là bước đột phá trong hoạt động lập pháp và cũng là bước đột phá trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước sự xâm hại của hoạt động quản lý nhà nước.

Đảng lãnh đạo thông qua công tác kiểm tra, giám sát. Kiểm tra, giám sát là một hình thức hoạt động của Đảng, thông qua hoạt động này Đảng phát hiện ra những vi phạm pháp luật của cơ quan Nhà nước, cán bộ, công chức trong bộ máy Nhà nước để kịp thời chấn chỉnh, xử lý trong đó có những vi phạm quyền con người, quyền công dân; giám sát, kiểm tra hoạt động giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính, từ đó góp phần bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện vụ án hành chính.

- *Hoàn thiện các quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính:* Từ những bất cập của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, hoàn thiện quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện cần sửa đổi, bổ sung Luật tố tụng hành chính năm 2015 hoặc hướng dẫn cụ thể trên cơ sở rà soát các văn bản pháp luật tố tụng hành chính và tổng kết thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính. Theo chúng tôi, cần tập trung vào một số vấn đề sau:

+ *Làm rõ khái niệm người khởi kiện, quyền khởi kiện và đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính.* Việc xác định rõ người khởi kiện, quyền khởi kiện và đối tượng khởi kiện không chỉ giúp cho việc xác định đúng vị trí, vai trò, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện mà còn giúp cho tòa án thụ lý và giải quyết vụ án hành chính một cách chính xác, khách quan, công bằng. Vì vậy, Tòa án nhân dân tối cao cần có văn bản hướng dẫn cụ thể hơn để xác định đúng người khởi kiện trong những trường hợp người khởi kiện không phải là người bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện. Ngoài ra cũng cần hướng dẫn cụ thể hơn về đối tượng khởi kiện hành chính được xác định như thế nào? Tiêu

chí nào xác định đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu kiện.

+ *Quy định bổ sung quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện theo hướng không chỉ định đoạt đối với quyền khởi kiện mà còn định đoạt đối với các “quyền tố tụng khác” trong tố tụng hành chính.*

Như đã phân tích tại chương 2, pháp luật tố tụng hành chính dường như chỉ chú ý đến quyền định đoạt và quyết định của người khởi kiện đối với quyền khởi kiện và quyền rút, thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện nhưng đối với các quyền tố tụng khác như: quyền “*đề nghị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời*”; quyền “*đề nghị tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án*”; quyền “*yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng*”... Vì vậy, cần bổ sung các quy định liên quan đến quyền định đoạt khi người khởi kiện thực hiện các quyền tố tụng khác thì cũng có quyền rút yêu cầu. Có như vậy, quyền định đoạt và quyết định của người khởi kiện mới trọn vẹn và đầy đủ.

+ *Bổ sung các căn cứ áp dụng khi người khởi kiện đề nghị tòa án “tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án”,* khi người khởi kiện thực hiện quyền này thuộc các trường hợp tòa án ra quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính. Đồng thời cũng bổ sung thêm căn cứ quyết định áp dụng hoặc huỷ bỏ “*biện pháp khẩn cấp tạm thời*” trong trường hợp tòa án ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính hoặc trong thời gian tạm hoãn phiên tòa.

+ *Thống nhất quy định việc “giao nộp tài liệu, chứng cứ” của người khởi kiện.* Theo chúng tôi là nghĩa vụ để buộc người khởi kiện phải thực hiện nghĩa vụ giao nộp, cung cấp tài liệu, chứng cứ cho tòa án, bảo đảm việc thu thập, xác minh, đánh giá chứng cứ của tòa án được nhanh chóng, tránh được việc tại phiên tòa người khởi kiện lại cung cấp nhiều chứng cứ mới buộc tòa án phải tiếp tục xác minh, đánh giá làm cho việc giải quyết vụ án hành chính kéo dài.

+ *Cần quy định thống nhất về vấn đề “ủy quyền” của người bị kiện* theo hướng không chỉ ủy quyền cho cấp phó mà có thể ủy quyền cho một người khác với điều kiện trong giấy ủy quyền cho phép người được ủy quyền có quyền rút, thay đổi

nội dung, yêu cầu khởi kiện. Nếu quy định theo hướng này sẽ khắc phục được việc vắng mặt thường xuyên của “người bị kiện” nhưng vẫn bảo đảm được nguyên tắc tranh tụng, đối thoại. Từ đó sẽ bảo đảm tốt hơn việc thực hiện các quyền tố tụng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

+ *Quy định bổ sung và hướng dẫn việc thực hiện thống nhất các biện pháp xử lý đối với hành vi xâm phạm quyền khởi kiện và các quyền tố tụng khác của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính và trách nhiệm bồi thường do hành vi này gây ra.* Cùng với quyền khiếu nại, tố cáo, quyền khởi kiện vụ án hành chính là một trong những quyền chính trị - pháp lý quan trọng giúp cá nhân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm từ các hoạt động quản lý nhà nước. Vì thế, Luật Tố tụng hành chính cần bổ sung quy định về các hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính cũng như biện pháp xử lý đối với hành vi này. Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, hành vi xâm phạm quyền khởi kiện có thể bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại phải bồi thường. Bên cạnh đó, để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện trách nhiệm bồi thường do hành vi xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính gây ra, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nên bổ sung nội dung này vào phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

- *Tăng cường công tác giám sát, kiểm sát của các cơ quan nhà nước đối với hoạt động tố tụng hành chính:* Quyền của người khởi kiện vụ án hành chính rất dễ có nguy cơ bị xâm phạm, do đó, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân là cơ chế pháp lý quan trọng bảo vệ và khôi phục, bảo vệ quyền của người khởi kiện vụ án hành chính. Vì thế, cần quy định cụ thể thẩm quyền giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với hoạt động xem xét, giải quyết vụ án hành chính.

Đối với hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân, nhằm tạo cơ sở pháp lý cho Viện kiểm sát bảo vệ quyền của người khởi kiện vụ án hành chính, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và Luật Tố tụng hành chính cần quy định nhiệm vụ bảo vệ quyền khởi kiện vụ án hành chính là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Viện kiểm sát nhân dân trong tố tụng hành chính. Vì thế, nhằm hoàn thiện cơ

chế pháp lý bảo vệ quyền khởi kiện vụ án hành chính, Luật tố tụng hành chính cần ghi nhận cho Viện kiểm sát có thẩm quyền kiểm sát hoạt động tố tụng hành chính từ khi khởi kiện đến kết thúc việc giải quyết vụ án và quyền kiến nghị xử lý hành vi vi phạm pháp luật xâm phạm quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong phạm vi các quyền hạn được quy định trong Luật TTHC năm 2015. Quy định cụ thể quyền kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân trong việc kiểm sát việc tuân theo pháp luật tố tụng hành chính tại phiên tòa, đặc biệt là thủ tục tranh tụng đối với thủ tục tranh luận và đối đáp.

- *Đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực giải quyết vụ án hành chính của Thẩm phán:* Chất lượng xét xử vụ án hành chính của tòa án phụ thuộc rất lớn vào chất lượng của Thẩm phán. Vụ án hành chính thường rất phức tạp, đa dạng về chủ thể khởi kiện, người bị kiện, lĩnh vực khiếu kiện, nội dung và yêu cầu khiếu kiện hành chính. Để giải quyết một vụ án hành chính thì Thẩm phán không chỉ nắm vững các quy định của pháp luật tố tụng hành chính mà còn phải nghiên cứu ít nhất 10 văn bản pháp luật chuyên ngành, thậm chí vụ án hành chính phức tạp thì số lượng văn bản pháp luật cần nghiên cứu còn nhiều hơn và có khi phải nghiên cứu cả những văn bản pháp luật cách đây vài chục năm (trong lĩnh vực đất đai). Trong khi đó Thẩm phán Tòa hành chính hiện nay ít kinh nghiệm xét xử hơn đối với những loại việc này. Ngoài trình độ chuyên môn thì Thẩm phán giải quyết vụ án hành chính phải có kiến thức về quản lý nhà nước, kỹ năng giải quyết các vụ án hành chính. Hơn nữa, việc luôn phải đối mặt với những “áp lực” về tâm lý, căng thẳng khi giải quyết vụ án hành chính cũng tác động đến chất lượng của việc giải quyết vụ án hành chính. Thực tế cho thấy, hiện nay trình độ chuyên môn của Thẩm phán Tòa hành chính chưa đồng đều, trình độ chuyên môn còn yếu, thiếu kinh nghiệm và kỹ năng giải quyết vụ án hành chính nhất là Thẩm phán ở Tòa án cấp huyện. Không ít Thẩm phán trực tiếp xét xử vụ án hành chính đã nhận xét rằng, hầu hết các vụ án hành chính xét xử sơ thẩm của Tòa án nhân dân cấp huyện, thậm chí Tòa án nhân dân cấp tỉnh người dân thường thua kiện, chỉ đến cấp phúc thẩm vụ án hành chính thì nhiều vụ án đã được xem xét lại hoặc bị hủy. Bằng chứng chứng

minh cho nhận xét trên là số lượng vụ án hành chính xét xử sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy hoặc chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện vẫn còn cao. Điều đó đặt ra câu hỏi: Liệu tòa án có xét xử một cách khách quan hay do trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng, kinh nghiệm và bản lĩnh của Thẩm phán còn yếu?

Từ thực tế đó đặt ra yêu cầu phải nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng, kinh nghiệm trong đó bao gồm cả kỹ năng giao tiếp, ứng xử nghề nghiệp cho đội ngũ thẩm phán, thư ký Tòa án qua việc tập huấn chuyên sâu về kỹ năng giải quyết án hành chính, kỹ năng nghiên cứu hồ sơ, đánh giá chứng cứ, kỹ năng điều hành phiên tòa, kỹ năng nghiên cứu các văn bản pháp luật. Bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ về quản lý nhà nước nên chuyên sâu theo từng lĩnh vực; thường xuyên cập nhật văn bản pháp luật và trao đổi nghiệp vụ, kinh nghiệm với các Thẩm phán có kinh nghiệm, lãnh đạo tòa án hoặc với Tòa án cấp trên để có hướng giải quyết, xử lý vụ án hành chính đúng pháp luật. Để đáp ứng yêu cầu này, không chỉ là trách nhiệm của mỗi Thẩm phán mà còn là trách nhiệm của lãnh đạo tòa án các cấp, Tòa án cấp trên có kế hoạch, chương trình tập huấn, thường xuyên theo dõi hoạt động tổ tụng hành chính của các Thẩm phán, Thư ký tòa án.

Ngoài ra, việc đào tạo đội ngũ Thẩm phán hành chính chuyên trách cũng được coi là nhiệm vụ quan trọng của ngành tòa án. bởi những đặc thù của vụ án hành chính đòi hỏi Thẩm phán quá trình đào tạo, tích lũy kinh nghiệm lâu dài, có khả năng sử dụng công nghệ thông tin... có được đội ngũ Thẩm phán chất lượng thì chắc chắn việc xét xử các vụ án nói chung và vụ án hành chính nói riêng sẽ bảo đảm đúng pháp luật, ít sai sót và bảo đảm tốt hơn địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.

- *Đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất cho tòa án đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, bảo đảm hoạt động của tòa án:* Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính liên quan trực tiếp đến hoạt động của tòa án. Từ việc nộp đơn khởi kiện đến toàn bộ các thủ tục hành chính – tư pháp trong quá trình tham gia tổ tụng hành chính đều được thực hiện tại trụ sở của tòa án. Vì vậy, việc đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất cho tòa án là một giải pháp nhằm bảo đảm cho hoạt động của

tòa án và bảo đảm sự thuận lợi cho người dân khi giải quyết các công việc tại tòa án. Cho nên, cần tiếp tục tăng cường đầu tư xây dựng, mở rộng, cải tạo trụ sở Tòa án nhân dân các cấp theo đề án xây dựng trụ sở Tòa án nhân dân đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; củng cố và hiện đại hoá cơ sở vật chất phục vụ hoạt động đặc thù của Tòa án các cấp; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin của Tòa án nhằm góp phần thực hiện hiệu quả việc đổi mới thủ tục hành chính – tư pháp; bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động của Tòa án, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân giải quyết công việc tại tòa án, đặc biệt là nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác chỉ đạo, điều hành của lãnh đạo Tòa án các cấp.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của tòa án thì cũng cần có chế độ tiền lương đối với Thẩm phán, cán bộ, công chức tòa án; chế độ cấp phát và sử dụng trang phục của thẩm phán, hội thẩm nhân dân. Tiếp tục cụ thể hoá và thực hiện tốt Luật tổ chức Tòa án nhân dân, tổ chức bộ máy giúp việc và tổ chức các Tòa chuyên trách trong đó có Tòa hành chính.

Ngoài một số giải pháp trên, cần tiến hành các giải pháp khác như: tổ chức thực hiện pháp luật, rà soát các văn bản pháp luật tổ tụng hành chính và các văn bản pháp luật chuyên ngành, tổng kết thực tiễn công tác xét xử...

Tóm lại, bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính phải giải quyết được các vấn đề từ nhận thức, tư duy, quan điểm đến những giải pháp pháp lý và thực tiễn. Có như vậy thì hoạt động tổ tụng hành chính mới đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước pháp quyền trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

3.2.2. Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong hoạt động tổ tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

Như đã phân tích thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tổ tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh tại chương 2 của luận văn có thể thấy thực tiễn giải quyết vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh đã đạt được những kết quả tích cực. Tuy nhiên trong quá trình giải quyết vụ án hành chính

thì tòa án các cấp tại thành phố cũng gặp không ít những khó khăn, vướng mắc về pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật để giải quyết vụ án hành chính. Những khó khăn này cũng là những khó khăn chung của Tòa án các cấp trong cả nước không chỉ riêng thành phố Hồ Chí Minh.

Tuy nhiên, do đặc thù thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất nước không chỉ về dân số mà còn về tổ chức đơn vị hành chính, là trung tâm kinh tế của cả nước và có lượng án hành chính lớn nhất nước, trung bình mỗi ngày đối diện khoảng 3 vụ kiện hành chính. Ngoài những bất cập, vướng mắc chung trong giải quyết vụ án hành chính thì thành phố Hồ Chí Minh còn có những khó khăn riêng xuất phát từ đặc thù quản lý nhà nước. Vì thế ngoài những giải pháp chung bảo đảm đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính thì cũng cần có những giải pháp riêng cho thành phố Hồ Chí Minh để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong giải quyết vụ án hành chính nhằm bảo đảm hiệu quả, chất lượng của hoạt động tố tụng hành chính của tòa án và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Thứ nhất, đối với Tòa Hành chính Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh: Thẩm phán, Thư ký thường xuyên tra dồi chuyên môn nghiệp vụ, cập nhật những quy định của pháp luật, văn bản hướng dẫn để việc áp dụng pháp luật khi giải quyết vụ án hành chính được đúng đắn. Tham gia các buổi tập huấn, hội thảo trao đổi nghiệp vụ, kỹ năng giải quyết vụ án hành chính để bảo đảm tốt cho công tác xét xử. Tăng cường việc nghiên cứu hồ sơ, kịp thời yêu cầu các đương sự bổ sung các tài liệu chứng cứ cần thiết làm cơ sở cho việc giải quyết vụ án hành chính.

Thẩm phán, Thư ký thực hiện các thủ tục tố tụng đúng thời hạn, thường xuyên kiểm tra việc trả lời thông báo thụ lý vụ án, văn bản giải trình của người bị kiện hay việc cung cấp tài liệu chứng cứ của đương sự (nhất là của người bị kiện hoặc của các cơ quan đang lưu giữ tài liệu chứng cứ); có văn bản nhắc nhở khi đến hạn mà chưa nhận được kết quả để các người bị kiện, cơ quan có thẩm quyền trả lời kịp thời hạn luật định; Qua quá trình thực tiễn giải quyết vụ án hành chính khi phát sinh các vướng mắc trong công tác cũng như về chuyên môn nghiệp vụ, Thẩm

phán, Thư ký cần tập hợp lại và báo cáo lãnh đạo để cùng xử lý, tháo gỡ; Thường xuyên trao đổi rút kinh nghiệm án bị hủy sửa.

Thứ hai, đối với lãnh đạo Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh: Lãnh đạo tòa án là Chánh án và Phó Chánh án Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Chánh tòa và phó Chánh tòa hành chính thành phố Hồ Chí Minh với tư cách là người đứng đầu tòa án và toà chuyên trách phải tăng cường công tác theo dõi, kiểm tra việc thụ lý và kết quả giải quyết vụ án hành chính.

+ Theo dõi, kiểm tra và đôn đốc việc giải quyết án hành chính. Tăng cường việc trao đổi án với Thẩm phán để kịp thời giải tỏa những vướng mắc trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

+ Củng cố tổ chức, bổ sung biên chế Thẩm phán, Thư ký làm công tác xét xử các vụ án hành chính;

+ Tiếp nhận, xử lý vụ việc, kịp thời phản ánh với các cơ quan, ban ngành để chỉ đạo việc tham gia tố tụng tại tòa án của người bị kiện đúng thời hạn và đúng quy định của pháp luật tố tụng hành chính; tổ chức họp định kỳ giữa lãnh đạo Tòa án Thành phố với các ban ngành để kịp thời trao đổi những vướng mắc nhằm tăng hiệu quả giải quyết vụ án hành chính; tổ chức, chỉ đạo tập huấn chuyên sâu trong một số lĩnh vực như thuế, hải quan, đất đai, xử lý vi phạm hành chính,... để Thẩm phán Tòa hành chính nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ; tổ chức tổng kết những khó khăn về mặt pháp luật để có văn bản kiến nghị với Tòa án nhân dân Tối cao kịp thời có văn bản hướng dẫn, giải thích pháp luật để làm cơ sở giải quyết các vụ án hành chính;

+ Tạo điều kiện về cơ sở vật chất (trang thiết bị làm việc, phòng xử án) để thuận lợi trong việc giải quyết án hành chính.

Thứ ba, đối với các cơ quan ban ngành, đặc biệt từ phía Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh:

+ Cần có quy trình nhanh gọn để tiếp nhận những văn bản tố tụng do Tòa án tổng đạt để kịp thời trả lời hoặc cung cấp tài liệu chứng cứ cho Tòa án, nhất là những vụ việc mà quy trình xử lý phải qua nhiều khâu, nhiều bộ phận có liên quan.

Có văn bản trả lời thông báo thụ lý của Tòa án đúng theo quy định, kèm theo các tài liệu liên quan đến việc ban hành Quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Những vụ việc đã được giải quyết theo thủ tục khiếu nại thì phải gửi cho Tòa án bộ hồ sơ giải quyết khiếu nại khi có yêu cầu của Tòa án đúng theo quy định tại Điều 34 Luật Khiếu nại. Khi nhận được thông báo thụ lý vụ án của Tòa án nếu người bị kiện không thể trực tiếp tham gia tố tụng thì nên ủy quyền ngay cho người đại diện tham gia tố tụng và gửi ngay cho Tòa án văn bản ủy quyền này để Tòa án thuận tiện trong việc liên hệ

+ Hạn chế việc vắng mặt của đại diện người bị kiện, nhất là trong những vụ án có liên quan đến nhiều đương sự, có nhiều người tham dự. Người bị kiện, đặc biệt là các Ủy ban nhân dân cần sắp xếp lịch để có thể đến Tòa án làm việc, nhằm bảo đảm sự tham gia tố tụng trong việc giải quyết vụ án hành chính và hạn chế sự khiếu nại của đương sự về sự vắng mặt của người bị kiện.

Thứ tư, Đối với Tòa án cấp trên:

+ Tòa án nhân dân cấp cao cần có những buổi họp định kỳ với Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh để kịp thời thống nhất quan điểm giải quyết vụ án, tránh những vụ án hủy sửa do đánh giá chứng cứ hoặc do quan điểm không thống nhất. Phối hợp với Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trong công tác tổng hợp những vướng mắc về pháp luật tố tụng hành chính, cũng như pháp luật chuyên ngành khác để có kiến nghị kịp thời với Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

+ Tòa án nhân dân Tối cao sớm có văn bản trả lời, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc trong áp dụng pháp luật mà tòa án các địa phương đề nghị.

Tóm lại, để bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện thông qua hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh cần những giải pháp cụ thể, phù hợp với đặc thù giải quyết vụ án hành chính tại địa phương và vẫn bảo đảm hoạt động quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân các cấp và các chủ thể có thẩm quyền khác trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại địa phương.

Kết luận chương 3

Từ những bất cập của pháp luật và thực tiễn địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh, luận văn đã đưa ra nhu cầu và những giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam. Đó là những giải pháp về pháp luật mà trọng tâm là hoàn thiện các quy định của pháp luật tố tụng hành chính về địa vị pháp lý của người khởi kiện, mà cụ thể là liên quan đến quyền khởi kiện và các quyền khác trong tố tụng hành chính để bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự. Bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp khác như: sự lãnh đạo của Đảng, nhận thức về pháp luật và đội ngũ Thẩm phán. Luận văn cũng chỉ ra một số giải pháp thực tiễn nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong giải quyết vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

KẾT LUẬN

Hiến pháp năm 2013 xác lập “*Quyền được yêu cầu tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp*” và pháp luật tố tụng hành chính đã cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm phạm từ hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước, người có thẩm quyền.

Vì vậy, việc ghi nhận địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính một mặt nhằm cụ thể hóa quyền con người, quyền công dân được ghi nhận trong Hiến pháp 2013, đồng thời là phương tiện pháp lý để cá nhân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Việc làm rõ những vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính mà còn có ý nghĩa đặc biệt đối với người khởi kiện. Mặc dù địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính đã được ghi nhận và xác lập nhưng cũng cần có các biện pháp bảo đảm thực hiện các quyền đó trên thực tế. Đó là những bảo đảm về chính trị, kinh tế, xã hội và đặc biệt là bảo đảm về mặt pháp lý. Luật tố tụng hành chính năm 2015 là kết quả của quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính, kể từ khi văn bản pháp luật về tố tụng hành chính đầu tiên được ban hành là Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 đến nay thì pháp luật tố tụng hành chính ngày càng hoàn thiện, địa vị pháp lý của người khởi kiện vụ án hành chính được nâng cao. Luật TTHC năm 2015 không chỉ quy định các nguyên tắc làm định hướng cho hoạt động tố tụng hành chính, thẩm quyền, trình tự, giải quyết vụ án hành chính mà còn coi trung tâm của hoạt động tố tụng hành chính là việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trong đó quyền khởi kiện, định đoạt việc khởi kiện, quyền tranh tụng... được quy định và ghi nhận như một nguyên tắc trong tố tụng hành chính. Vì thế mà hầu hết quyền của người khởi kiện đã được thực hiện đúng pháp luật, hoạt động tranh tụng phát huy hiệu quả.

Tuy nhiên, do sự phức tạp và gia tăng của các vụ án hành chính trong thời gian gần đây, do những bất cập của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện

trong tố tụng hành chính mà việc giải quyết các vụ án hành chính còn gặp những vướng mắc, bất cập trong việc xác định người bị kiện, đối tượng khởi kiện; quy định về người đại diện, xác định tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính là đối tượng khởi kiện; việc trao đổi tài liệu chứng cứ, quyền tranh tụng... vì vậy quyền của người khởi kiện phần nào bị hạn chế.

Từ những vướng mắc, bất cập trên, việc đề ra những giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu bảo vệ quyền con người, quyền công dân; yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, cải cách tư pháp và nâng cao hiệu lực của quản lý nhà nước là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Những giải pháp về pháp luật đưa ra nhằm hướng đến là sự hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính về địa vị pháp lý của người khởi kiện, cơ chế bảo đảm và các biện pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Ngoài những giải pháp pháp luật cần thực hiện đồng bộ các giải pháp khác như: tăng cường công tác giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp, Quốc hội; tăng cường công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật tố tụng hành chính từ giai đoạn khởi kiện, thụ lý đến thi hành án; tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật tố tụng hành chính; đầu tư cơ sở vật chất ...

Việc thực hiện các giải pháp đó phải mang tính đồng bộ chịu sự lãnh đạo của Đảng. Có như vậy không chỉ bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính mà còn bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện đã được ghi nhận trong Hiến pháp và Luật tố tụng hành chính và cao hơn nữa là bảo vệ pháp chế XHCN.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Công Bình (1998), *Nguyên tắc bảo đảm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong tố tụng dân sự Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
2. Nguyễn Thanh Bình (2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án nhân dân và sự bảo đảm công lý trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
3. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*.
4. Chính phủ (2005), *Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 3 năm 2005 về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức*.
5. Chính phủ (2011), *Nghị quyết 30c NQ-CP về việc ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*.
6. Đặng Xuân Đào (2002), Một số vấn đề về trả lại đơn kiện và đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, Tạp chí Tòa án nhân dân (số 02), tr. 16-18.
7. Nguyễn Văn Động (1997), *Hoàn thiện mối quan hệ pháp lý cơ bản giữa nhà nước và công dân trong điều kiện đổi mới ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Nguyễn Triều Dương (2010), *Đương sự trong tố tụng dân sự – một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
9. Hải Duyên (2013), *Nguyên hiệu trưởng Đại học Hùng Vương kiện Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh*, website báo VN Express, <https://vnexpress.net/tin-tuc/phap-luat/nguyen-hieu-truong-dh-hung-vuong-kien-ubnd-tp-hcm-2918677.html>, ngày 03/12/2013.
10. Đoàn Thị Ngọc Hải, *Quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013*, website - Bộ Tư pháp, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1805>, ngày 22/5/2015.

11. Học viện Hành chính Quốc gia (1995), *Thiết lập tài phán hành chính ở nước ta*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
12. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao (2006), *Nghị quyết số 04/2006/NQ-HĐTP ngày 04 tháng 8 năm 2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã được sửa đổi, bổ sung theo các Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ngày 25 tháng 12 năm 1998 và ngày 04 tháng 05 năm 2006*.
13. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2011), *Nghị quyết 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29 tháng 7 năm 2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính*.
14. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2011), *Nghị quyết số 01/2011/NQ-HĐTP ngày 29-7-2011 về Hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 56/2010/QH12 của Quốc hội về thi hành Luật tố tụng hành chính*.
15. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2015), *Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15-01-2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 02/2011/NQ - HĐTP ngày 29-7-2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính*.
16. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2015), *Nghị quyết số 02/2015/NQ-HĐTP ngày 15-01-2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 01/2012/NQ-HĐTP ngày 3-6-2012 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao Hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật về án phí, lệ phí tòa án*.

17. Ung Thị Xuân Hương (2017), *Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh với Ban pháp chế Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh ngày 16/11/2017.*
18. Bùi Thị Huyền (2011), *Phiên tòa sơ thẩm dân sự - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc Gia, Hà Nội.
19. Hoàng Thị Hoa Lê (2011), *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
20. Trần Kim Liễu (2011), *Tòa hành chính trong nhà nước pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
21. Đinh Văn Minh (1995), *Tài phán hành chính so sánh*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
22. Hồ Chí Minh (1945), *Tuyên ngôn độc lập.*
23. Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.
24. Lê Thị Mơ (2016), *Quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 về người khởi kiện trong vụ án hành chính trên phương diện so sánh với Luật tố tụng hành chính năm 2010*, Hội thảo khoa học Khoa Luật hành chính - nhà nước, Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, 04/2016.
25. Đông Thị Ninh (2012), *Khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam*, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
26. Nguyễn Văn Quang (2002), *Giai đoạn tiến hành tố tụng hành chính và vấn đề bảo đảm thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức tại Tòa án nhân dân*, Tạp chí Luật học (số 05), tr.53-57
27. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).*
28. Quốc hội (2002), *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002.*
29. Quốc hội (2002), *Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002.*
30. Quốc hội (2003), *Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003.*

31. Quốc hội (2004), *Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 sửa đổi, bổ sung năm 2011*.
32. Quốc hội (2005), *Bộ luật Dân sự năm 2005*.
33. Quốc hội (2008), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008*.
34. Quốc hội (2009), *Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2009*.
35. Quốc hội (2010), *Luật Tố tụng hành chính năm 2010*.
36. Quốc hội (2010), *Nghị quyết số 56/2010/QH12 về Thi hành Luật tố tụng hành chính*.
37. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại năm 2011*.
38. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*.
39. Quốc hội (2015), *Luật Tố tụng hành chính năm 2015*.
40. Trương Tấn Sang (2013), *Bài phát biểu của Chủ tịch nước tại Hội nghị tổng kết ngành Tòa án năm 2013*.
41. Lê Việt Sơn (2013), *Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (số 04), tr. 28-36.
42. Nguyễn Thị Thủy (2009), *Quyền khiếu nại hành chính ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
43. Tòa án nhân dân tối cao (1996), *Công văn số 39/KHXX ngày 06 tháng 7 năm 1996 của Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính*.
44. Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2010), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2010 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2011 của ngành*.
45. Tòa án nhân dân tỉnh Bình Dương (2010), *Báo cáo tổng kết công tác ngành năm 2010*.
46. Tòa án nhân dân tối cao (2011), *Tài liệu tập huấn hướng dẫn áp dụng Luật Tố tụng hành chính*.

47. Tòa án nhân dân tối cao (2012), *Báo cáo Tổng kết hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao năm 2012*.
48. Tòa án nhân dân tối cao (2013), *Báo cáo Tổng kết hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao năm 2013*.
49. Tòa án nhân dân tối cao (2014), *Báo cáo Tổng kết hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao năm 2014*.
50. Tòa án nhân dân tối cao (2015), *Báo cáo tổng kết 3 năm thi hành Luật Tố tụng hành chính 2015 số 04/BC-TATC ngày 29/01/2015*.
51. Tòa án nhân dân tối cao (2015), *Báo cáo tổng kết ngành Tòa án năm 2015*.
52. Tòa án nhân dân tối cao (2016), *Báo cáo tổng kết ngành Tòa án năm 2016*.
53. Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Thực trạng, giải pháp tăng cường giải quyết, nâng cao chất lượng xét xử án hành chính*, tham luận Hội nghị ngày 29/12/2017.
54. Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2013), *Thông tư liên tịch số 02/2013/TTLT-TANDTC-VKSNDTC ngày 15-10-2013 về hướng dẫn thi hành một số quy định về thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm và thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*.
55. Tòa Hành chính - Tòa án nhân dân tối cao (2013), *Một số bài học rút ra từ việc giải quyết các vụ án hành chính*, Tham luận tại Hội nghị triển khai công tác năm 2013 của ngành Tòa án nhân dân.
56. Tòa Hành chính - Tòa án nhân dân tối cao (2014), *Một số bài học rút ra từ việc giải quyết các vụ án hành chính*, Tham luận tại Hội nghị triển khai công tác năm 2014 của ngành Tòa án nhân dân.
57. Nguyễn Thị Hồng Trang (2013), *Đối thoại trong tố tụng hành chính Việt Nam*, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.
58. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học*, Quyển 2: Luật Hành chính - Luật Tố tụng hành chính - Luật Quốc tế, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

59. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Tố tụng dân sự Việt Nam*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội.
60. Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2012), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, thành phố Hồ Chí Minh.
61. Trường Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật tố tụng hành chính*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
62. Đào Trí Úc (2002), *Hệ thống tư pháp và cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.
63. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1996), *Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2006)*.
64. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2002), *Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008)*.
65. Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao (2012), *Thông tư liên tịch số 03/2012/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 01-8-2012 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao Hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật tố tụng hành chính về kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính*.
66. Viện nghiên cứu Khoa học pháp lý (1999), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
67. Nguyễn Cửu Việt (2008), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
68. Võ Khánh Vinh (2015), *Quyền con người*, Giáo trình sau đại học, Học viện Khoa học Xã hội, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.
69. Nguyễn Như Ý (2005), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
70. Nguyễn Hoàng Yến (2011), *Bảo đảm pháp lý về quyền khởi kiện vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.

TP. Hồ Chí Minh, ngày 17 tháng 5 năm 2018

BẢN NHẬN XÉT LUẬN VĂN THẠC SĨ

Tên đề tài:

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỎI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN TPHCM

Chuyên ngành: Luật HP - Hành chính Mã số:

Họ và tên học viên: Nguyễn T. Bích Liên

Gv Hd: PGS. TS. Vũ Thư

Người phản biện: PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt

NỘI DUNG NHẬN XÉT

1. Các thông tin về luận văn

1.1. Kết cấu, logic của luận văn (có phục vụ được việc thực hiện mục tiêu nghiên cứu của đề tài luận văn hay không?): Đề tài bố cục thành 3 chương theo lối “trường quy”, nói chung hợp lý, phục vụ được việc thực hiện mục tiêu nghiên cứu của đề tài: *Chương 1- Những vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện; Chương 2- Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tổ tụng hành chính tại Tp HCM; Chương 3- Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam.*

1.2. Hình thức trình bày, cách chú thích, chú giải

- Ít lỗi chính tả. - Chú dẫn tốt, đúng quy định. - TLTK tốt, nhiều sách, báo (hơn LV khác).

1.3. Tình hình nghiên cứu:

Tác giả nói *đề tài hoàn toàn mới* (??), nhưng ĐVPL của NKK chủ yếu là q và ng/v, mà đề tài về Quyền của NKK đã đc xem xét nhiều dưới nhiều góc độ.

2. Phương pháp nghiên cứu: Được, tr.bày pp đc sử dụng theo chương.

3. Nội dung của luận văn (Nhận xét về từng chương)

3.1 Sự phù hợp giữa nội dung của của từng chương với tên đề tài và chuyên ngành

Chương 1- Những vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện:

1.1. *Khái niệm, đ.điểm, ý nghĩa ĐVPL của NKK trong TTgHC*

- *K/n ĐVPL và ĐVPL của NKK*: ĐVPL là quyền và ng.vụ (tr.8, 9): ko chỉ thế, còn **TN pháp lý ??**

1.2. *Ng.tắc và các yếu tố cấu thành ĐVPL của NKK trong TTgHC*

- *Ng.tắc cơ bản về ĐVPL của NKK trong TTgHC*: Bình thg, ko có gì đ. biệt.

- *Các yếu tố cơ bản cấu thành ĐVPL của NKK trong TTgHC*: Quyền của NKK, Ng.vụ của NKK ; Các b.đảm pháp lý của NKK trong TTHC.

1.3. *Các bảo đảm thực hiện ĐVPL của NKK trong TTgHC*: Các b.đảm chung: *Ch.trị, KT, XH (VH, TTuởng), ... và các b.đảm p.lý* : ko có gì.

Chương 2- Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng hành chính tại Tp HCM

2.1. *Quy định PL về ĐVPL của NKK trong TTgHC*

- *Quyền và ng.vụ lquan đến việc KK*: Quyền yêu cầu TA bv q và l/i hợp pháp ; q. q.định và tự đ.đoạt (TĐĐ) ; q đc b.đảm q tự bv và q lợi hphap; Ng.vụ án phí; C.cấp TL, chứng cứ, CM để bv q và l/i hp.

- *Quyền và ng.vụ của NKK trong TTgHC*:...

Hai mục này cũng x.xét theo kiểu một chiều, ít có chứng minh, số liệu, VD...

2.2. *Thực trạng ĐVPL của NKK trong thực tiễn TTgHC tại TpHCM*

- Mục này có số liệu hơn, nhg vẫn kiểu viết ít có chứng minh, số liệu, VD...

2.3. *Đánh giá chung về ĐVPL của NKK trong thực tiễn TTgHC tại TpHCM*

- *Đánh giá quy định PL*: **Ưu điểm**: Có đoạn lý luận, giải thích trùng (tr.34); **nêu đc ng.tắc mới của Luật TTgHC 2015 «b.đảm tranh tụng trong x.xử», nội dung và pphap tr.tụng.**

Hạn chế, bất cập: Có nhận xét đáng quan tâm (tr.39-40): Luật 2015 bỏ ý trong k/n NKK ko hợp lý: «phải cho rằng quyền và l/i hp bị ảnh hg bởi QĐHC, HVHC...»; quy định đối thoại là TTuc bắt buộc cũng có thể hạn chế q. TĐĐ của NKK; hay Đ.55 Luật TTHC về q đ. nghị TA tạm đ. chỉ gqVA, mâu thuẫn Đ.141, k.1 vì ko có trg hợp TA đ. chỉ gqVA theo căn cứ này; Cung cấp chứng cứ ko rõ là q hay ng.vụ; Luật 2015 q.định 9 hvi cản trở h,đg TTgHC sẽ bị xử lý, nhg chưa có VB nào về XP các HV này; TN của cq t/h TTg, ng t/h TTg quy định tại Đ.22 Luật TTHC, nhg Luật BTNN chưa có quy định ; v.v. → **Nói chung, phần này tốt.**

- **Đánh giá chung**: Số VA tăng, tỉ lệ gq thấp, thgian gqVA kéo dài do ý thức NKK và TA (cấp huyện) yếu; NbiK ủy quyền ko đúng; gq KNTC đ/v HV t.tụng còn chậm ;... **Phần này p.tích đc, có ví dụ ch.minh**, nhg nhiều nội dung vẫn «nói vo».

Chương 3- Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam

3.1. *Nhu cầu bảo đảm ĐVPL của NKK trong TTgHC*: Tôn trọng và bở QCN, QCD; bở yc NNPQ XHCN; Đáp ứng chủ trg CCTP; tăng cg tính hp của QLNN.

3.2. *Các giải pháp bảo đảm ĐVPL của NKK trong TTgHC*

- *Gp chung* : Chung quá. Có các gp thực ra đã p.tích ở chg 2 về PL: Cần hg dẫn cụ thể trg hợp NKK kg bị tác đg tr.tiếp bởi QĐHC, HVHC...; bổ sung quyền TĐĐ của NKK ko chỉ đ/v qKK mà cả đ/v quyền tố tụng khác; giao nộp ch/cứ, tài liệu cần là ng.vụ; quy định th.nhất về ủy quyền ; ...

- *Gp đ/v TAND tp HCM*: Các đ.nghị của TA TpHCM về ko chỉ ủy quyền cho cấp phó; bỏ qđ CBCC thanh tra, CA ko là ng đại diện (??) .

3.2 Khả năng phát hiện vấn đề: Tác giả có khả năng phát hiện vấn đề về PL và trong thực tiễn h.động.

3.3. Phân tích đúng, không sai kiến thức cơ bản phục vụ việc thực hiện mục tiêu nghiên cứu của đề tài: Tốt.

3.4 Khả năng tổng hợp và có quan điểm cá nhân: Có khả năng tổng hợp, phân tích, có quan điểm cá nhân.

3.5. Khả năng ứng dụng các đề xuất của tác giả vào thực tiễn:

Nhiều đề xuất có ý nghĩa cần đc xem xét, ng.cứu bởi CQ có TQ.

5. Kết luận chung:

Luận văn đáp ứng các yêu cầu đối với một luận văn thạc sỹ.

Người phản biện

- Ý kiến quy định của luật TgHC về CBCC có thẩm, chg ko kg tr. ta ng đại diện tại TAND?

Nguyễn Cửu Việt

NHẬN XÉT PHẢN BIỆN LUẬN VĂN CAO HỌC LUẬT
(Phản biện 2)

Họ và tên giáo viên phản biện: Pgs.Ts. Vũ Văn Nhiệm

Tên đề tài: “Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh”

Họ và tên học viên thực hiện: Nguyễn Thị Bích Liên

Chuyên ngành: Luật Hành chính; Mã số: 8380102

NHẬN XÉT CỦA GIÁO VIÊN

1. Mã ngành

Đề tài Luận văn phù hợp với mã số của chuyên ngành Hiến pháp - Hành chính; các số liệu, kết quả nghiên cứu, kết luận trong luận văn không có dấu hiệu sao chép các công trình nghiên cứu khác.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận văn là trên cơ sở nghiên cứu một cách có hệ thống những vấn đề lý luận chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam, phân tích thực trạng về địa vị pháp lý của người khởi kiện qua thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, luận văn đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện và đảm bảo thi hành trong tố tụng hành chính.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- **Thứ nhất**, làm rõ các cơ sở lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam. - **Thứ hai**, phân tích và đánh giá thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh. - **Thứ ba**, đưa các giải pháp nhằm đảm bảo địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài chỉ giới hạn nghiên cứu các vấn đề địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh trong khoảng thời gian 04 năm trở lại đây.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn được thực hiện trên cơ sở vận dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử Mác – Lê Nin.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

- Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng là:

+ Chương 1: Sử dụng chủ yếu phương pháp phân tích, chứng minh, biện luận, so sánh, diễn giải, quy nạp để làm rõ cơ sở lý luận – pháp lý về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

+ Chương 2: Sử dụng phương pháp thống kê, phân tích, chứng minh được sử dụng nhằm đánh giá, kết luận về thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện từ thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

+ Chương 3: Sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích nhằm đưa ra các giải pháp hoàn thiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Đề tài là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu toàn diện, đầy đủ, có hệ thống về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ góp phần bổ sung và hoàn thiện lý luận – pháp lý về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, qua đó có cơ sở để đánh giá thực trạng những quy định và thực tiễn thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong pháp luật tố tụng hành chính hiện hành.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Đề tài có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo trong việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, cũng như các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ đó. Những kiến thức khoa học của đề tài có thể sử dụng làm tư liệu cho việc nghiên cứu, giảng dạy và học tập tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về luật. Ngoài ra cũng có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Kiểm sát viên hiểu rõ hơn về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, phần nội dung của luận văn bao gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam. **Chương 2:** Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng hành chính tại

thành phố Hồ Chí Minh. **Chương 3:** Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM 7

1.1. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 7

1.2. Nguyên tắc và các yếu tố cơ bản cấu thành địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 13

1.3. Các bảo đảm thực hiện địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 20

Chương 2: THỰC TRẠNG ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG THỰC TIỄN TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH 24

2.1. Quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 24

2.2. Thực trạng địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh 29

2.3. Đánh giá chung về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong thực tiễn tố tụng tại thành phố Hồ Chí Minh 33

Chương 3: GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM 55

3.1. Nhu cầu bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 55

3.2. Các giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính 61

3.2.1. Các giải pháp chung

- *Đổi mới nhận thức về quyền khởi kiện vụ án hành chính và hoạt động tố tụng hành chính:* với suy nghĩ “con kiến kiện củ khoai” hoặc cho rằng sẽ thua kiện, nên thực tế đã hạn chế phần nào việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của người khởi kiện.

Mặc dù trong cơ quan hành chính nhà nước họ là người có chức danh, có nhiệm vụ, quyền hạn trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhưng khi tham gia quan hệ tố tụng hành chính với tư cách là “người bị kiện” thì quyền và nghĩa vụ của họ cũng bình đẳng với các đương sự khác và cũng phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Luật tố tụng hành chính mà không có sự “ưu tiên” đặc biệt nào dành cho họ. Bởi vì thực tiễn xét xử vụ án hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh cho thấy: các Thẩm phán chịu nhiều áp lực vì lý do “đụng chạm” có những vị Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận đến tham gia phiên tòa nhưng yêu cầu “bố trí” chỗ ngồi phù hợp với chức danh hoặc thay vì Chủ tịch Ủy ban nhân dân phải có mặt theo giấy triệu tập của tòa án thì cán bộ Tòa lại phải “xách cặp” lên ủy ban gặp “người bị kiện” và họ cho rằng tòa án không có quyền “triệu tập” họ mà chỉ được gửi “giấy mời” mà thôi.

- *Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng:*

- *Hoàn thiện các quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính:* cần sửa đổi, bổ sung Luật tố tụng hành chính năm 2015 hoặc hướng dẫn cụ thể trên cơ sở rà soát các

văn bản pháp luật tố tụng hành chính và tổng kết thực tiễn hoạt động tố tụng hành chính. Theo chúng tôi, cần tập trung vào một số vấn đề sau:

+ *Làm rõ khái niệm người khởi kiện, quyền khởi kiện và đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính.*

Việc xác định rõ người khởi kiện, quyền khởi kiện và đối tượng khởi kiện không chỉ giúp cho việc xác định đúng vị trí, vai trò, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện mà còn giúp cho tòa án thụ lý và giải quyết vụ án hành chính một cách chính xác, khách quan, công bằng. Vì vậy, Tòa án nhân dân tối cao cần có văn bản hướng dẫn cụ thể hơn để xác định đúng người khởi kiện trong những trường hợp người khởi kiện không phải là người bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện. Ngoài ra cũng cần hướng dẫn cụ thể hơn về đối tượng khởi kiện hành chính được xác định như thế nào? Tiêu chí nào xác định đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu kiện.

+ *Quy định bổ sung quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện theo hướng không chỉ định đoạt đối với quyền khởi kiện mà còn định đoạt đối với các “quyền tố tụng khác” trong tố tụng hành chính.*

+ *Bổ sung các căn cứ áp dụng khi người khởi kiện đề nghị tòa án “tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án”,* khi người khởi kiện thực hiện quyền này thuộc các trường hợp tòa án ra quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính. Đồng thời cũng bổ sung thêm căn cứ quyết định áp dụng hoặc huỷ bỏ “*biện pháp khẩn cấp tạm thời*” trong trường hợp tòa án ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính hoặc trong thời gian tạm hoãn phiên toà.

+ *Thống nhất quy định việc “giao nộp tài liệu, chứng cứ” của người khởi kiện.*

+ *Cần quy định thống nhất về vấn đề “ủy quyền” của người bị kiện* theo hướng không chỉ ủy quyền cho cấp phó mà có thể ủy quyền cho một người khác với điều kiện trong giấy ủy quyền cho phép người được ủy quyền có quyền rút, thay đổi nội dung, yêu cầu khởi kiện. Nếu quy định theo hướng này sẽ khắc phục được việc vắng mặt thường xuyên của “người bị kiện” nhưng vẫn bảo đảm được nguyên tắc tranh tụng, đối thoại. Từ đó sẽ bảo đảm tốt hơn việc thực hiện các quyền tố tụng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

+ *Quy định bổ sung và hướng dẫn việc thực hiện thống nhất các biện pháp xử lý đối với hành vi xâm phạm quyền khởi kiện và các quyền tố tụng khác của cơ quan, người tiến hành tố tụng hành chính và trách nhiệm bồi thường do hành vi này gây ra.*

- *Tăng cường công tác giám sát, kiểm sát của các cơ quan nhà nước đối với hoạt động tố tụng hành chính:*

- *Đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực giải quyết vụ án hành chính của*

Thẩm phán:

- *Đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất cho tòa án đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, bảo đảm hoạt động*

của tòa án:

Giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của người khởi kiện trong hoạt động tố tụng hành chính tại

- *Giải pháp về pháp luật*

Ngày 16/5/2016 Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã có Công văn số 241 báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Chánh án Tòa án nhân dân tố cao về những khó khăn, vướng mắc sẽ gặp đối với việc giải quyết vụ án hành chính sau khi Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực từ 1/7/2016 để nhằm đưa ra những giải pháp tháo gỡ vướng mắc trong việc tham gia tố tụng hành chính cho Tòa án các cấp thành phố Hồ Chí Minh. Những giải pháp cụ thể gồm:

Thứ nhất, kiến nghị Quốc hội xem xét, sửa đổi Luật TTHC năm 2015 theo hướng bãi bỏ quy định khoản 3 điều 60 về việc người bị kiện chỉ được ủy quyền cho cấp phó của mình tham gia vào toàn bộ quá trình giải quyết vụ án hành chính và người được ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho người thứ ba.

Thứ hai, cần bãi bỏ quy định cán bộ, công chức trong cơ quan thanh tra, cơ quan công an không được làm người đại diện hợp pháp, đại diện ủy quyền của người bị kiện. Ngoài ra, quy định bắt buộc phải cung cấp “*lý lịch tư pháp*” của cán bộ, công chức là người đại diện cho người bị kiện là không ổn, cần bỏ quy định này vì xuất phát từ đặc thù của vụ án hành chính.

- Các giải pháp khác

Thứ nhất, đối với Tòa Hành chính Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh: Thẩm phán, Thư ký thường xuyên trau dồi chuyên môn nghiệp vụ, cập nhật những quy định của pháp luật, văn bản hướng dẫn để việc áp dụng pháp luật khi giải quyết vụ án hành chính được đúng đắn. Tham gia các buổi tập huấn, hội thảo trao đổi nghiệp vụ, kỹ năng giải quyết vụ án hành chính để bảo đảm tốt cho công tác xét xử. Tăng cường việc nghiên cứu hồ sơ, kịp thời yêu cầu các đương sự bổ sung các tài liệu chứng cứ cần thiết làm cơ sở cho việc giải quyết vụ án hành chính.

Thứ hai, đối với lãnh đạo Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh: Lãnh đạo tòa án là Chánh án và Phó Chánh án Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, Chánh tòa và phó Chánh tòa hành chính thành phố Hồ Chí Minh với tư cách là người đứng đầu tòa án và toà chuyên trách phải tăng cường công tác theo dõi, kiểm tra việc thụ lý và kết quả giải quyết vụ án hành chính.

+ Theo dõi, kiểm tra và đôn đốc việc giải quyết án hành chính. Tăng cường việc trao đổi án với Thẩm phán để kịp thời giải tỏa những vướng mắc trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

+ Cùng cố tổ chức, bổ sung biên chế Thẩm phán, Thư ký làm công tác xét xử các vụ án hành chính;

+ Tạo điều kiện về cơ sở vật chất (trang thiết bị làm việc, phòng xử án) để thuận lợi trong việc giải quyết án hành chính.

Thứ ba, đối với các cơ quan ban ngành, đặc biệt từ phía Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh:

+ Cần có quy trình nhanh gọn để tiếp nhận những văn bản tố tụng do Tòa án tổng đạt để kịp thời trả lời hoặc cung cấp tài liệu chứng cứ cho Tòa án, nhất là những vụ việc mà quy trình xử lý phải qua nhiều khâu, nhiều bộ phận có liên quan. Có văn bản trả lời thông báo thụ lý của Tòa án đúng thời quy định kèm theo các tài liệu liên quan đến việc ban hành Quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Những vụ việc đã được giải quyết theo thủ tục khiếu nại thì phải gửi cho Tòa án bộ hồ sơ giải quyết khiếu nại khi có yêu cầu của Tòa án đúng theo quy định tại Điều 34 Luật Khiếu nại. Khi nhận được thông báo thụ lý vụ án của Tòa án nếu người bị kiện không thể trực tiếp tham gia tố tụng thì nên ủy quyền ngay cho người đại diện

tham gia tố tụng và gửi ngay cho Tòa án văn bản ủy quyền này để Tòa án thuận tiện trong việc liên hệ

+ Hạn chế việc vắng mặt của đại diện người bị kiện, nhất là trong những vụ án có liên quan đến nhiều đương sự, có nhiều người tham dự. Người bị kiện, đặc biệt là các Ủy ban nhân dân cần sắp xếp lịch để có thể đến Tòa án làm việc, nhằm bảo đảm sự tham gia tố tụng trong việc giải quyết vụ án hành chính và hạn chế sự khiếu nại của đương sự về sự vắng mặt của người bị kiện.

Thứ tư, Đối với Tòa án cấp trên:

+ Tòa án nhân dân cấp cao cần có những buổi họp định kỳ với Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh để kịp thời thống nhất quan điểm giải quyết vụ án, tránh những vụ án hủy sửa do đánh giá chứng cứ hoặc do quan điểm không thống nhất. Phối hợp với Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trong công tác tổng hợp những vướng mắc về pháp luật tố tụng hành chính, cũng như pháp luật chuyên ngành khác để có kiến nghị kịp thời với Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.


+ Tòa án nhân dân Tối cao sớm có văn bản trả lời, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc trong áp dụng pháp luật mà tòa án các địa phương đề nghị.

Câu hỏi:

1. So với Tòa án đặc biệt, Địa vị pháp lý của X liên kết hợp TTHC có đặc
điểm gì khác (nếu có)?
2. TTHC tại TP HCM, Địa vị pháp lý của X liên kết hợp TTHC có gì đặc
biệt so với các địa phương khác không?

Tp. Hồ Chí Minh ngày 18/5/2018

NGƯỜI PHẢN BIỆN



Pgs.Ts. Vũ Văn Nhiệm

TP. Hồ Chí Minh ngày 18 tháng 5 năm 2018

**NGHỊ QUYẾT
CỦA HỘI ĐỒNG CHẤM LUẬN VĂN THẠC SĨ**

Căn cứ Quyết định số 1724/QĐ-HVKHXH, ngày 11... tháng 5... năm 2018 của Giám đốc Học viện Khoa học xã hội về việc thành lập Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ cho học viên cao học: Nguyễn Thị Bích Liên..... sinh ngày 21/10/1972

Tên đề tài luận văn: Đánh giá pháp lý của việc khởi kiện hợp đồng mua bán
chợ ở Việt Nam từ Khu vực TP. Hồ Chí Minh

Ngành: Luật Hình sự và Luật Hình sự, Mã số: 8.38.01.02

Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ đã họp vào hồi 9 giờ 30 phút, ngày 18 tháng 5 năm 2018 tại Cơ sở Học viện KH-XH TP. Hồ Chí Minh

Sau khi nghe học viên trình bày tóm tắt luận văn thạc sĩ, các phản biện đọc nhận xét, học viên trả lời các câu hỏi, Hội đồng đã họp, trao đổi ý kiến và thống nhất kết luận:

1. Tính cấp thiết, thời sự, ý nghĩa lí luận và thực tiễn của đề tài luận văn.

- Đề tài có tính cấp thiết, có ý nghĩa lý luận và thực tiễn

2. Bố cục, phương pháp nghiên cứu, tài liệu tham khảo của luận văn.

- Về cấu trúc, phương pháp nghiên cứu hợp lý

3. Kết quả nghiên cứu:

- Về luận văn:

Đề tài nghiên cứu vấn đề lý luận, để giải quyết thực tiễn và đưa ra một số giải pháp có giá trị thực tiễn

- Về công trình khoa học (nếu có)

4. Hạn chế của luận văn (nếu có):

- Còn một số hạn chế như theo nhận xét của phần luận 1, phần luận 2

5. Đánh giá chung:

- Luận văn còn một số hạn chế cần chú ý như nêu 4.2 và Nghị quyết

- Luận văn đáp ứng yêu cầu luận văn Khoa sự chấp nhận xét duyệt HP và xét hội đồng

6. Kết quả bỏ phiếu chấm luận văn của Hội đồng:

Luận văn đạt 8,9... điểm.

7. Kiến nghị của Hội đồng về việc công nhận học vị và cấp bằng thạc sĩ cho học viên:

- Đề nghị Học viện Khoa học xã hội công nhận học vị và cấp bằng thạc sĩ ngành Luật Hiến pháp và luật hành chính cho Học viên Nguyễn Thị Kiều Liên

Nghị quyết này được 5/5 thành viên của Hội đồng nhất trí thông qua.

THƯ KÝ HỘI ĐỒNG

(Ký và ghi rõ họ tên)

Trần Minh Hải

XÁC NHẬN CỦA HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

CHỦ TỊCH HỘI ĐỒNG

(Ký và ghi rõ họ tên)

Võ Khánh Vinh

....., ngày 20 tháng 5 năm 2018

**BẢN GIẢI TRÌNH CHÍNH SỬA LUẬN VĂN
THEO KẾT LUẬN CỦA HỘI ĐỒNG CHẤM LUẬN VĂN THẠC SĨ**

Họ tên học viên: Nguyễn Thị Bích Liên
Đề tài luận văn: Địa vị pháp lý của người (chủ) quyền trong tố tụng dân sự
Ngành: Luật chính ở Việt Nam từ thực tiễn tòa án
Mã số: 8380102
Người hướng dẫn khoa học:

- Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ họp ngày 18 tháng 5 năm 2018 tại Học viện Khoa học xã hội theo Quyết định số: 1724/QĐ-HVKHXH ngày 11 tháng 5 năm 2018 của Giám đốc Học viện Khoa học xã hội về việc thành lập Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ,

1. Yêu cầu chỉnh sửa của Hội đồng: (ghi cụ thể từng nội dung cần sửa chữa thuộc các chương, mục, tiểu mục, trang ... theo thứ tự trong luận văn)

- Có đoạn lý luận, giải thích trong (Mục 2.3 - tr. 34)
- Bộ phận giải pháp pháp luật với người (chủ) quyền của
- Ủy Ban nhân dân thành phố, Hồ Chí Minh đề nghị QH xem xét sửa luật tố tụng dân sự 2015 về việc bãi bỏ (Điều 60 và quy định các bộ công chức trong cơ quan thanh tra Công An khi

2. Học viên đã chỉnh sửa: (ghi cụ thể từng nội dung đã sửa chữa thuộc các chương, mục, tiểu mục, trang ... theo thứ tự trong luận văn)


- Đã chỉnh sửa và bỏ đoạn tương ứng tại Tiểu Mục 2.3.1.1. (trang 34) theo yêu cầu viên phản biện 1.
- Đã chỉnh sửa bộ phận giải pháp pháp luật tại mục 3.2.2
- (chữ 3), trang 70 như yêu cầu của Thầy phản biện 1.

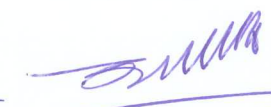
Trên đây là toàn bộ giải trình các nội dung chỉnh sửa luận văn theo kết luận của Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ. Học viên kính trình thầy/cô hướng dẫn và các cấp có thẩm quyền của Học viện Khoa học xã hội xem xét, quyết định./.

Ý KIẾN CHỦ TỊCH HỘI ĐỒNG

Ý KIẾN NGƯỜI HƯỚNG DẪN

HỌC VIÊN


Vũ Tấn


Nguyễn Thị Bích Liên