

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

LÝ NGỌC PHÚ

**ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG  
TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH CÀ MAU**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH

HÀ NỘI, năm 2018

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

**LÝ NGỌC PHÚ**

**ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG  
TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH CÀ MAU**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8380102

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC  
PGS.TS. NGUYỄN CẢNH HỢP

HÀ NỘI, năm 2018

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan những nội dung nghiên cứu trình bày trong luận văn thạc sĩ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính với đề tài “*Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau*” là công trình nghiên cứu khoa học của cá nhân tôi, dưới sự hướng dẫn của Phó Giáo sư Tiến sĩ Nguyễn Cảnh Hợp. Các số liệu, ví dụ, trích dẫn trong luận văn đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn này chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

**TÁC GIẢ**

## LỜI CẢM ƠN

Sau gần 02 năm học tập và nghiên cứu tại Học viện Khoa học xã hội thuộc Viện Hàn lâm Việt Nam, được sự quan tâm giúp đỡ của các thầy, cô giáo đặc biệt là sự hướng dẫn, chỉ bảo tận tình của Phó Giáo sư Tiến sĩ Nguyễn Cảnh Hợp, sự giúp đỡ của các bạn, đến nay tôi đã hoàn thành Luận văn thạc sĩ Luật học, chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính với đề tài “*Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau*”.

Tôi xin chân thành cảm ơn sự hướng dẫn, giúp đỡ tận tình, chu đáo của Phó Giáo sư Tiến sĩ Nguyễn Cảnh Hợp và các giáo sư, phó giáo sư, tiến sĩ, các thầy, cô giáo, các đồng chí lãnh đạo cơ quan và Phòng Kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ, việc kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau... trong quá trình nghiên cứu để hoàn thành Luận văn này.

**TÁC GIẢ**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH</b> .....	7
1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính.....	7
1.2. Các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính .	14
<b>Tiểu kết Chương 1</b> .....	29
<b>CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TẠI TỈNH CÀ MAU</b> .....	31
2.1. Đặc điểm tình hình tỉnh Cà Mau có liên quan đến địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính.....	31
2.2. Thực trạng thực hiện các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong các hoạt động của quá trình tổ tụng hành chính.....	34
2.3. Những tồn tại, hạn chế về việc thực hiện các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau .....	45
2.4. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế.....	52
<b>Tiểu kết Chương 2</b> .....	58
<b>CHƯƠNG 3: NHỮNG GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH</b> .....	59
3.1. Yêu cầu bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính.....	59
3.2. Các giải pháp cụ thể để bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính.....	61
<b>Tiểu kết Chương 3</b> .....	68
<b>KẾT LUẬN</b> .....	69
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

<b>TA</b>	: Tòa án
<b>TAND</b>	: Tòa án nhân dân
<b>TTHC</b>	: Tổ tụng hành chính
<b>UBND</b>	: Ủy ban nhân dân
<b>VKS</b>	: Viện kiểm sát
<b>VKSND</b>	: Viện kiểm sát nhân dân

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Sau 14 năm thi hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (PLTTGQCVAHC), ngày 24/11/2010 Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, khóa XII kỳ họp thứ 8 đã thông qua Luật Tố tụng hành chính được Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 07 tháng 12 năm 2010 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2011. Tiếp đến, ngày 25/11/2015 Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, khóa XIII kỳ họp thứ 10 đã thông qua Luật TTHC (sửa đổi) và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2016. Sự ra đời của Luật TTHC là dấu mốc có ý nghĩa quan trọng, không chỉ ghi nhận thành tựu trong lĩnh vực lập pháp mà còn góp phần vào sự phát triển trong lĩnh vực TTHC.

Một trong những nguyên tắc cơ bản được Hiến định của pháp luật Việt Nam ghi nhận là nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Nguyên tắc này yêu cầu mọi chủ thể phải chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật, đảm bảo tính thống nhất và thượng tôn của pháp luật. Trong TTHC, VKSND đóng vai trò quan trọng trong giải quyết tranh chấp giữa “quan” và “dân”, là hình thức “dân kiện quan”. Luật TTHC đã kế thừa, phát triển các quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ở nước ta từ trước đến nay, thể chế hóa các chủ trương của Đảng về cải cách tư pháp trong hoạt động giải quyết các vụ án hành chính. Trong đó, tiếp tục quy định và có nhiều nội dung đổi mới quan trọng liên quan đến hoạt động của VKSND trong giải quyết vụ án hành chính. Luật TTHC ghi nhận vai trò của VKS trong TTHC, quy định: Viện kiểm sát “là cơ quan tiến hành tố tụng hành chính”, Kiểm sát viên “là người tiến hành tố tụng hành chính”. Do vậy, sự tham gia của Kiểm sát viên, đại diện cho VKS trong TTHC nhằm bảo đảm sự nghiêm minh của

pháp luật, sự công bằng, bình đẳng và tuân thủ pháp luật của các chủ thể là cần thiết. Sự ghi nhận về mặt lý luận cho thấy địa vị pháp lý quan trọng của Kiểm sát viên trong TTHC.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước, hội nhập kinh tế quốc tế, nhất là yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân, các quy định của pháp luật để bảo đảm địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC còn nhiều bất cập, thiếu tính đồng bộ, thống nhất, quy định về thẩm quyền của VKSND trong TTHC còn chung chung, chưa hoàn toàn phù hợp trong giải quyết vụ án hành chính tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm. Thực tiễn trong thời gian qua cũng cho thấy địa vị pháp lý của Kiểm sát viên tại các phiên tòa hành chính vẫn có những hạn chế, chưa thực sự đạt được hiệu quả tương xứng với vị trí của mình. Cụ thể là: chưa thực hiện đúng đầy đủ quyền năng của VKS trong hoạt động TTHC như chưa yêu cầu TA xác minh bổ sung chứng cứ, không tự mình yêu cầu đương sự và người có liên quan cung cấp tài liệu chứng cứ phục vụ cho việc nghiên cứu hồ sơ; chưa bảo đảm cho việc giải quyết các vụ án hành chính được tuân thủ đúng quy định pháp luật, không phát hiện được những vi phạm của TA dẫn đến bản án bị hủy, sửa ở cấp phúc thẩm hoặc có phát hiện vi phạm nhưng né tránh, ngại va chạm không kháng nghị phúc thẩm.... Những thiếu sót đó là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của Kiểm sát viên trong TTHC còn chưa bảo đảm hiệu lực, hiệu quả.

Tỉnh Cà Mau đã có nỗ lực trong việc kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính cũng gặp vấn đề như vậy. Chính vì vậy, trên phương diện là học viên cao học tác giả chọn nghiên cứu đề tài: “*Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tố tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau*” nhằm góp phần tìm ra các giải pháp bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC,



đáp ứng với yêu cầu của cải cách tư pháp trên toàn quốc nói chung và trên địa bàn tỉnh Cà Mau nói riêng.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Xung quanh đề tài luận văn, đã có nhiều công trình liên quan được công bố ở những mức độ, nội dung nghiên cứu khác nhau. Có thể kể tới như: Lê Tuấn Phong (2017), *“Hoàn thiện pháp luật về Kiểm sát viên VKSND trong thực hành quyền công tố theo yêu cầu của cải cách tư pháp ở Việt Nam”*, Luận án Tiến sỹ luật học, Học Viện Chính trị quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh; Nguyễn Văn Ban (2017), *“Thẩm quyền của VKSND cấp tỉnh trong xét xử vụ án hành chính từ thực tiễn tỉnh Đắk Lắk”*, Luận văn thạc sỹ luật học, Học Viện Hành chính quốc gia; Trần Thị Thu Hà (2014) *“Vai trò của VKS trong tổ tụng hành chính, qua thực tiễn thành phố Hải Phòng”*, Luận văn thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội. Các bài viết *“Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành kiểm sát nhân dân đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới”* của tác giả Nguyễn Hòa Bình; *“Vai trò của VKS trong vụ án hành chính và độc lập xét xử”* của tác giả Nguyễn Hoàng Anh; *“Về một số điều của Luật tổ chức VKS và thẩm quyền của VKS trong xét xử các vụ án hành chính, kinh tế và lao động”* của tác giả Nguyễn Ngọc Khánh; *“Nâng cao vai trò của VKS trong vụ án hành chính theo tinh thần cải cách tư pháp”* của tác giả Trần Đình Khánh... Tại VKSND tỉnh Cà Mau cũng đã tổ chức những Hội nghị tập huấn, tọa đàm về Luật TTHC.

Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu, bài viết của các tác giả mới đề cập nhiều ở mặt lý luận và giới hạn ở một số khía cạnh của chức năng kiểm sát TTHC của VKS. Các bài tham luận tại các buổi hội thảo, tọa đàm tại VKS tỉnh Cà Mau mới đề cập đến việc nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết án hành chính. Đến nay chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong

TTHC đặc biệt thông qua thực tiễn tại một địa phương cụ thể - tỉnh Cà Mau. Đây là lý do tác giả chọn đề tài “*Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau*”, hy vọng góp phần vào kho tàng lý luận trong lĩnh vực và có ý nghĩa thực tiễn nhất định nhằm nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### **3.1. Mục đích nghiên cứu**

Đề tài nghiên cứu nhằm hướng đến làm sáng tỏ một số vấn đề về lý luận về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC và những đòi hỏi, vướng mắc trong thực tiễn tỉnh Cà Mau, từ đó có những kiến nghị đề xuất nhằm bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC.

#### **3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

- Nghiên cứu làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC, thực trạng pháp luật quy định về vấn đề này.

- Tổng kết, đánh giá thực tiễn địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC của VKSND hai cấp tại tỉnh Cà Mau trong những năm gần đây; rút ra những nguyên nhân của những tồn tại hạn chế trong hoạt động này.

- Xây dựng các giải pháp để khắc phục những hạn chế và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

#### **4.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đề tài nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC.

#### **4.2. Phạm vi nghiên cứu**

Dưới góc độ tiếp cận của khoa học Luật Hiến pháp và Luật Hành chính, phạm vi nghiên cứu của luận văn được xác định là pháp luật về các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong TTHC theo quy định của Luật TTHC và

qua thực tiễn tỉnh Cà Mau trong khoảng thời gian từ năm 2013 đến 2017 (không đề cập đến hoạt động của VKS quân sự).

## **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### **5.1. Phương pháp luận nghiên cứu**

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin; tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước về chiến lược xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2020; về đổi mới công tác cán bộ và cải cách tư pháp.

### **5.2. Phương pháp nghiên cứu**

Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu khoa học chuyên ngành như: thu thập số liệu, thông tin; thống kê, tổng hợp, phân tích, đánh giá, so sánh...

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

### **6.1. Ý nghĩa lý luận**

Kết quả nghiên cứu của luận văn góp phần phát triển lý luận và hoàn thiện pháp luật về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC qua thực tiễn tỉnh Cà Mau. Đồng thời, các kết quả nghiên cứu của luận văn sẽ là những bổ sung quan trọng vào hệ thống lý luận về Luật Hiến pháp và Luật Hành chính; về đổi mới công tác cán bộ và cải cách tư pháp.

### **6.2. Ý nghĩa thực tiễn**

- Đánh giá sự phù hợp của các quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC qua đối chiếu thực tiễn tại VKSND tỉnh Cà Mau;

- Góp phần nâng cao nhận thức về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC;

- Là nguồn tài liệu tham khảo cho tổ chức, cá nhân hữu quan; cho nghiên cứu luật học về chủ đề.

### **7. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn được chia làm 03 chương:

*Chương 1:* Những vấn đề lý luận và quy định của pháp luật về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC;

*Chương 2:* Thực trạng địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC tại tỉnh Cà Mau;

*Chương 3:* Những giải pháp bảo đảm địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC.

**Chương 1**  
**NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ QUY ĐỊNH CỦA**  
**PHÁP LUẬT VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN**  
**TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH**

**1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính**

*1.1.1. Khái niệm người tiến hành tổ tụng và địa vị pháp lý của người tiến hành tổ tụng*

Tìm hiểu khái niệm về người tiến hành tổ tụng, trước hết cần phải hiểu nó là một thuật ngữ có tính tập hợp và tiếp cận dưới góc độ pháp lý.

Theo từ điển Hán Việt của Đào Duy Anh: "tổ tụng" là việc thưa kiện (procès), "tổ tụng pháp lý" là việc pháp luật quy định những thủ tục về cách tổ tụng (code de procédure)" (Trường Thi xuất bản, Sài Gòn, 1957, tr. 302). Sách Tiếng nói nôm na của Lê Gia, dẫn giải 30.000 từ tiếng Việt thường dùng có liên quan đến từ Hán Việt (NXB Văn Nghệ TP HCM, 1999) giải thích chi tiết hơn: "Tổ tụng" là vạch tội và đưa ra cửa công để phân giải phải trái do chữ "tổ" là vạch tội; chữ "tụng" là thưa kiện ở cửa công để xin phân phải trái" (trang 1027-1028). Hiểu một cách đơn giản: "Tổ tụng" là việc thưa kiện ở TA [1, tr.18].

Tổ tụng được vận dụng vào lĩnh vực pháp luật để đặt tên cho ngành luật và được hiểu là thủ tục pháp luật quy định để giải quyết các vụ án, vụ kiện ở TA. Ở Việt Nam hiện nay, trong hoạt động pháp luật chúng ta thường hay nói đến các lĩnh vực tổ tụng là: Tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự và tổ tụng hành chính. Nói chung, các bộ luật tổ tụng dù là Bộ luật Tổ tụng hình sự, Tổ tụng dân sự hay Luật TTHC đều là những hình thức pháp luật quy định về thủ tục

làm việc của các cơ quan nhà nước và những người có liên quan khi giải quyết, xử lý một vụ án.

Cơ quan tiến hành tố tụng là cơ quan nhà nước, thực hiện quyền lực nhà nước trong việc giải quyết vụ việc dân sự, vụ án hình sự, vụ án hành chính và thi hành án dân sự hoặc kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong thủ tục tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Các quyết định của các cơ quan này có giá trị bắt buộc các chủ thể khác phải chấp hành. Hoạt động tố tụng của các cơ quan này mang tính độc lập, không bị lệ thuộc vào cá nhân, cơ quan hay tổ chức nào khác. Tuy vậy, để đảm bảo được việc giải quyết vụ án và thi hành án đúng pháp luật khi thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình các cơ quan tiến hành tố tụng phải tôn trọng nhân dân, chịu sự giám sát của của nhân dân, chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Trong thủ tục tố tụng dân sự và TTHC, cơ quan tiến tố tụng bao gồm: TAND, VKSND, Cơ quan Thi hành án dân sự. Trong thủ tục tố tụng hình sự, cơ quan tiến hành tố tụng bao gồm: Cơ quan điều tra, TAND, VKSND.

Các cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện chức năng của mình thông qua những người tiến hành tố tụng. Trong thủ tục tố tụng dân sự và TTHC, người tiến hành tố tụng bao gồm: Chánh án TA, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký TA, Viện trưởng VKSND, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên, Thủ trưởng cơ quan Thi hành án, Chấp hành viên. Trong thủ tục tố tụng hình sự, người tiến hành tố tụng bao gồm: Thủ trưởng, Phó thủ trưởng cơ quan điều tra, Điều tra viên; Viện trưởng, Phó Viện trưởng VKSND, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên; Chánh án, Phó Chánh án TA, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký TA.

Qua phân tích như trên, dưới góc độ luật học có thể khái quát về người tiến hành tố tụng như sau: *Người tiến hành tố tụng là người thực hiện nhiệm*

*vụ, quyền hạn trong việc giải quyết vụ việc dân sự, vụ án hình sự, vụ án hành chính, thi hành án dân sự hoặc kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng dân sự, hình sự, hành chính. Những người tiến hành tố tụng được thay mặt các cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện việc giải quyết các vụ việc dân sự, vụ án hình sự, hành chính và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong thủ tục tố tụng. Những người tiến hành tố tụng được chủ động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình độc lập với các chủ thể khác và chỉ tuân theo pháp luật.*

Địa vị pháp lý nói chung theo từ điển giải thích thuật ngữ pháp lý thông dụng là “Tổng thể các điều kiện pháp lý mà pháp luật đòi hỏi để xác định cho một chủ thể có khả năng tham gia quan hệ pháp luật một cách độc lập”. Xác định địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia tố tụng thực chất là xác định quyền hạn, nhiệm vụ của chủ thể tham gia tố tụng, qua đó có thể kiểm soát hoạt động tố tụng của họ trong quá trình giải quyết vụ án theo trình tự, thủ tục luật định. Tùy theo mục đích, vai trò tham gia tố tụng của các chủ thể này mà pháp luật quy định các quyền và nghĩa vụ pháp lý nhất định.

Có thể khái quát rằng: *Địa vị pháp lý của người tiến hành tố tụng là tổng thể các quy định của pháp luật về vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của những người tiến hành tố tụng khi họ thay mặt các cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện việc giải quyết các vụ việc dân sự, hành chính, vụ án hình sự và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong thủ tục tố tụng.*

Như vậy, địa vị pháp lý của người tiến hành tố tụng được pháp luật ghi nhận cụ thể bằng những văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, người tiến hành tố tụng 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.

### *1.1.2. Khái niệm địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính*

Bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự phân công phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quyền tư pháp theo quan điểm của các nhà nghiên cứu chủ yếu là quyền xét xử thuộc TAND và quyền kiểm sát, thực hành quyền công tố của VKSND. Hoạt động của các cơ quan tư pháp đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước. Ngay từ khi giành được độc lập tới nay, trong lịch sử phát triển của mình, nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trước đây và bây giờ là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn chú trọng đến việc hoàn thiện hệ thống tổ chức và hoạt động của VKSND. Điều này được quy định có tính nguyên tắc thể hiện trong các hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp 2013. Trên cơ sở Hiến pháp, các văn bản pháp luật quy định về VKS, Kiểm sát viên thuộc VKSND được thể chế hóa để đáp ứng nhiệm vụ cụ thể của nhà nước ta trong từng giai đoạn như Luật Tổ chức VKSND năm 1960, 1982, 1992, 2002, 2014 và Pháp lệnh Kiểm sát viên năm 2002, sửa đổi bổ sung năm 2011.

Theo đó, Kiểm sát viên là một chức danh trong hệ thống cơ quan VKSND, có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong cơ cấu tổ chức của VKSND nói chung và giữ vai trò ủy viên công tố tại phiên tòa nói riêng. Kiểm sát viên là những người hoạt động theo thẩm quyền được pháp luật quy định, phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên. Là một bộ phận quan trọng trong đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, hoạt động của Kiểm sát viên đều hướng theo mục tiêu, nhiệm vụ chung. Kiểm sát viên là người thực thi pháp luật và thực hiện chức năng, nhiệm vụ kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật, bảo vệ pháp chế xã hội



chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của nhà nước, của tập thể, bảo vệ tín mạng, sức khỏe, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân, bảo đảm mọi hành vi xâm phạm lợi ích của nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân đều phải được xử lý theo pháp luật.

Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên VKSND được xác định bởi vị trí, vai trò của VKSND trong hệ thống các cơ quan nhà nước, tính chất quyền lực và chức năng nhà nước mà VKS được giao, mức độ, phạm vi tham gia của Kiểm sát viên vào quá trình thực hiện các chức năng nhà nước đó.

Từ đó, có thể khái quát rằng: *Địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC là tổng thể các quy định của pháp luật về vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Kiểm sát viên VKSND trong TTHC.*

Theo cách hiểu phổ biến nhất, tố tụng là các thủ tục để giải quyết một tranh chấp tại các TA. “TTHC là tổng thể các hành vi tố tụng được các chủ thể của TTHC bao gồm người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng thực hiện theo trình tự luật định trong quá trình TAND giải quyết vụ án hành chính, đồng thời qua việc giải quyết các khiếu kiện mà tăng cường pháp chế xã hội trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước” [23, tr.21].

TTHC có những đặc điểm đặc thù khác với các thủ tục tương ứng như: tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng lao động, tố tụng kinh doanh thương mại... và khác với những khiếu nại hành chính. Các đặc điểm của TTHC xuất phát từ tính chất đặc biệt của tranh chấp hành chính, đó là:

“Tranh chấp hành chính là một loại tranh chấp đặc biệt trong đó một bên là cơ quan nhà nước, chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (bên bị kiện) và một bên là cá nhân, tổ chức (bên khởi kiện). TTHC có mục đích là giải quyết các tranh chấp đó, chính vì đặc điểm này mà TTHC được điều chỉnh riêng trong một đạo luật là

Luật TTHC trong khi các tranh chấp khác (dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân gia đình) được điều chỉnh trong một đạo luật khác là Bộ luật Tố tụng dân sự.

Hoạt động TTHC được tiến hành tại cơ quan xét xử, tức là tại các TAND. Đây là đặc điểm quan trọng để phân biệt với việc giải quyết các khiếu nại hành chính. Mặc dù TTHC và giải quyết khiếu nại hành chính đều có chung mục đích là giải quyết các tranh chấp hành chính và đối tượng chủ yếu là các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước. Nhưng nếu khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện tại cơ quan hành chính Nhà nước và theo các thủ tục hành chính được quy định tại Luật khiếu nại các văn bản có liên quan thì TTHC được tiến hành tại cơ quan xét xử và theo các thủ tục tố tụng được quy định tại Luật TTHC ” [9, tr.17, 18].

Như vậy đối tượng xét xử trong các vụ án hành chính là cơ quan công quyền; tranh chấp hành chính là tranh chấp thể hiện sự bất bình đẳng về quyền lực nhà nước.

Theo Điều 25, Điều 36 Luật TTHC năm 2015: VKSND là cơ quan tiến hành TTHC, có chức năng, nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính kịp thời, đúng pháp luật. Quy định này cũng đảm bảo thống nhất với Luật Tổ chức VKSND năm 2014 tại Điều 6 cũng quy định: kiểm sát việc việc giải quyết các vụ án hành chính là một khâu công tác thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND. Tại Điều 74 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 quy định: Kiểm sát viên là người được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp.

### *1.1.3. Đặc điểm, vai trò của Kiểm sát viên trong tố tụng hành chính*

Căn cứ Luật TTHC năm 2015 và Luật Tổ chức VKSND năm 2014, công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính của Kiểm sát viên có một số đặc điểm:

- Phạm vi kiểm sát là từ khi TA tiến hành thủ tục thụ lý vụ án cho đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án.

- Đối tượng kiểm sát là sự tuân thủ pháp luật của TA, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký TA và của những người tham gia tố tụng.

- Mục tiêu của hoạt động kiểm sát là nhằm bảo đảm việc giải quyết các vụ án hành chính đúng pháp luật, kịp thời qua đó, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

- Thẩm quyền kiểm sát hoạt động xét xử các vụ án hành chính thuộc về VKSND cấp huyện, VKSND cấp tỉnh, VKSND cấp cao và VKSND dân tối cao tùy thuộc vào TA có thẩm quyền xét xử theo nguyên tắc: Kiểm sát viên VKSND cùng cấp bắt buộc tham gia mọi phiên tòa xét xử các vụ án hành chính.

VKS là một thiết chế quan trọng để thực hiện cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước Việt Nam trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. VKS thực hiện chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp để bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa; kiểm chế, kiểm sát sự lạm dụng quyền lực của các cơ quan được nhà nước giao thực hiện các hoạt động tư pháp. Việc duy trì chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của VKS vẫn hết sức cần thiết trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

Kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính cũng là một trong những hoạt động thực hiện chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của VKS. Có thể nói hoạt động này là cần thiết và quan trọng hơn cả trong các hoạt động thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKS. Bởi lẽ việc xét xử

án hành chính luôn là một lĩnh vực cực kỳ khó và phức tạp. Hơn nữa việc giải quyết án hành chính liên quan đến chế độ trách nhiệm của lãnh đạo các cấp chính quyền. Với hệ thống Tòa hành chính hiện nay ở nước ta, việc xét xử của Thẩm phán còn bị tác động bởi các yếu tố chủ quan (như yếu kém về trình độ, yếu kém về đạo đức, thiếu bản lĩnh..) và bị chi phối bởi các yếu tố khách quan (các mối quan hệ của Thẩm phán với Chánh án trong cơ chế quản lý chỉ đạo của ngành TA...) đã làm cho việc xét xử của TA bị hạn chế và sự độc lập trong xét xử của TA thực sự chưa được bảo đảm. Trong điều kiện, hoàn cảnh này, VKS có vai trò như là một cơ quan nhà nước chuyên nghiệp đứng ra kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính của TA, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và các tổ chức, tránh sự thiên lệch, bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, tính khách quan, công bằng trong xét xử của TA là cần thiết.

Do vậy trong TTHC, VKS có vai trò đặc biệt quan trọng, vai trò đó được ví như là “lá chắn” bảo vệ cho quyền và lợi ích của người dân từ phía nhà nước. Và Kiểm sát viên - người tiến hành TTHC, đại diện cho VKS để thực hiện các chức năng của VKS.

Từ đó có thể thấy nội hàm địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC được phản ánh và thể hiện ở các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên trong TTHC.

## **1.2. Các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong tố tụng hành chính**

Trước ngày 01/7/1996, TAND chưa được giao chức năng xét xử các khiếu kiện hành chính nhưng VKS cũng có tham gia xét xử một vài loại quyết định hành chính (được xem xét như là một phần của vụ án dân sự) tại Tòa dân sự. Ngoài ra, VKSND có vai trò là một cơ quan có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, qua đó đã tham gia kiểm sát chung - giám sát việc giải

quyết khiếu nại hành chính, phần nào bảo đảm cho việc giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện nghiêm chỉnh, đúng pháp luật.

Như vậy trước năm 1996, khi chưa có tổ tụng hành chính, VKS thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tố tụng nói chung và giám sát việc giải quyết khiếu nại hành chính. Tuy nhiên, do tình hình khiếu nại phức tạp, việc giải quyết khiếu nại đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính vẫn có nhiều hạn chế như: chưa công khai, chưa thực sự khách quan cũng như những khiếm khuyết trong thực tiễn áp dụng pháp luật khiếu nại trên thực tế... đã dẫn đến việc tình hình khiếu nại đang diễn biến phức tạp, quyền lợi hợp pháp của công dân chưa thực sự được bảo vệ.

Để nâng cao trách nhiệm của các cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quản lý hành chính Nhà nước, tăng cường bảo vệ quyền cho cá nhân, tổ chức. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII, tại Hội nghị lần thứ 8 đã ra Nghị quyết về việc: Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính, trong đó chỉ đạo: Đẩy mạnh giải quyết các khiếu kiện của dân... xúc tiến thành lập TA hành chính để xét xử các khiếu kiện của dân đối với các quyết định hành chính. Thực hiện tinh thần này, ngày 28/10/1995, Quốc hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều Luật Tổ chức TAND năm 1992, trong đó thiết lập Tòa hành chính như một Tòa chuyên trách của TAND để đảm nhận chức năng xét xử các khiếu kiện hành chính.

Tạo điều kiện cho việc hoạt động của Tòa hành chính, ngày 21/5/1996, Ủy ban Thường vụ quốc Hội thông qua Pháp lệnh TTGQCVAHC để quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên khi tham gia vào quan hệ tố tụng.

Pháp lệnh TTGQCVAHC năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung hai lần vào các năm 1998, 2006) quy định VKS có vai trò kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính (Điều 10) và là cơ quan tiến

hành tố tụng; Kiểm sát viên là người tiến hành tố tụng. Khi thực hiện chức năng của mình, VKSND có nhiệm vụ, quyền hạn: khởi tố vụ án hành chính đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự (Điều 18); triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, yêu cầu TA ra quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời (các Điều 24, 25, 33); tham gia phiên tòa xét xử vụ án hành chính (các điều 18, 43, 63); thực hiện các quyền yêu cầu, quyền kiến nghị, quyền kháng nghị theo quy định của pháp luật nhằm bảo đảm việc giải quyết vụ án hành chính kịp thời, đúng pháp luật.

Theo Pháp lệnh TTGQCVÁHC, với tư cách là cơ quan tiến hành tố tụng, hoạt động của VKS đã góp phần quan trọng vào việc giải quyết các khiếu kiện hành chính, góp phần bảo đảm trật tự quản lý hành chính nhà nước; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức và công dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, những quy định của Pháp lệnh TTGQCVÁHC cũng dần bộc lộ những vướng mắc, bất cập, không phù hợp với thực tiễn; mâu thuẫn với quy định của một số văn bản pháp luật khác như Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật Đất đai...; có những quy định chưa phù hợp (hoặc không còn phù hợp), chưa đầy đủ, thiếu rõ ràng và còn có những cách hiểu khác nhau, đặc biệt là các quy định về thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện hành chính của TAND, điều kiện khởi kiện, thời hiệu khởi kiện, nghĩa vụ chứng minh và cung cấp chứng cứ... Bên cạnh, Pháp lệnh TTGQCVÁHC chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định cụ thể về việc thi hành bản án, quyết định của TA về vụ án hành chính dẫn đến thực trạng có nhiều bản án, quyết định của TA về vụ án hành chính không được thi hành hoặc không được thi hành đầy đủ. Những hạn chế, bất cập của Pháp lệnh TTGQCVÁHC nêu trên đã làm giảm hiệu quả giải quyết các vụ án hành chính của TAND, gây trở ngại cho cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính.

Sau 14 thi hành Pháp lệnh TTGQCVABC, Quốc hội đã thông qua Luật TTHC (Luật này được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2010, được Chủ tịch nước ký lện công bố ngày 07 tháng 12 năm 2010 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2011). Luật TTHC đã kế thừa và phát triển các quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ở nước ta từ trước đến nay, thể chế hoá các chủ trương của Đảng về cải cách tư pháp trong hoạt động giải quyết các vụ án hành chính. Trong đó, tiếp tục quy định và có nhiều nội dung đổi mới quan trọng liên quan đến vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND cũng như Kiểm sát viên trong TTHC. Sau khi thi hành, Luật đã thể hiện được sự bình đẳng, dân chủ trong xã hội; vị trí, vai trò của VKS được xác định là cơ quan tiến hành tố tụng; thực hiện quyền tư pháp; bảo vệ công lý; quyền công dân; bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa; bảo vệ lợi ích của nhà nước; quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; thực sự là chỗ dựa của nhân dân về công lý. Tuy nhiên qua thực tiễn thấy một số quy định của Luật đã bộc lộ những hạn chế, bất cập. Những hạn chế, bất cập đó là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng các bản án, quyết định hành chính bị sửa, hủy chiếm tỷ lệ cao; nhất là các bản án, quyết định của TAND cấp huyện trong việc giải quyết các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện và UBND cấp huyện; hiệu lực thi hành các bản án, quyết định của TA hành chính chưa bảo đảm.

Ngày 25/11/2015 Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 10 đã thông qua Luật TTHC thay thế Luật TTHC năm 2010 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016. Luật TTHC năm 2015 đã kế thừa những quy định cơ bản về vai trò của VKSND trong hoạt động TTHC của Luật TTHC năm 2010; đồng thời, sửa đổi, bổ sung nhiều quy định mới. Đây là những sửa đổi, bổ sung quan trọng giúp VKS thực hiện tốt nhiệm vụ của mình trong hoạt động TTHC được

quy định tại Điều 22 Luật TTHC năm 2015 “VKS có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất” [22, tr.17].

Để khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thi hành Luật TTHC năm 2010, đáp ứng yêu cầu đổi mới tư pháp, Luật TTHC năm 2015 đã tiếp tục thể chế hóa các chủ trương, đường lối quan điểm về cải cách tư pháp; mở rộng thẩm quyền xét xử của TA đối với các khiếu kiện hành chính; đổi mới mạnh mẽ thủ tục giải quyết các khiếu kiện hành chính tại TA; tạo điều kiện thuận lợi cho người tham gia tố tụng, đảm bảo sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước TA. Theo đó, vị trí, vai trò của VKS, Kiểm sát viên trong Luật TTHC năm 2015 tiếp tục được kế thừa, sửa đổi, bổ sung; phát huy những ưu điểm của Luật TTHC năm 2010, Luật quy định VKS là cơ quan tiến hành tố tụng; Viện trưởng, Kiểm sát viên và Kiểm tra viên là người tiến hành tố tụng, thực hiện kiểm sát việc thụ lý, việc trả lại đơn khởi kiện, việc thu thập chứng cứ của TA; kiểm sát các quyết định đình chỉ, quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án, quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, thực hiện quyền yêu cầu của VKS cung cấp hồ sơ, tài liệu trong trường hợp không tham gia phiên tòa, phiên họp. Mở rộng quyền kiến nghị của VKS trực tiếp đối với cơ quan quản lý hoặc cấp trên khi phát hiện người bị kiện, cơ quan bị kiện vi phạm pháp luật. Quyền phát biểu đánh giá các Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện có hay không có vi phạm pháp luật và quyền phát biểu quan điểm của VKS về giải quyết vụ án; cụ thể hóa vai trò của kiểm sát thi hành án và cơ quan thi hành án hành chính nhằm bảo đảm các bản án, quyết định hành chính phải được tôn trọng và thi hành. Theo đó, địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC được khẳng định một cách rõ ràng, nặng nề,



quan trọng hơn. Nhiệm vụ của Kiểm sát viên được quy định trong các điều sau: Điều 4, 5, điểm e khoản 2 Điều 6, Điều 27 Luật tổ chức VKSND năm 2014; Điều 25 Luật TTHC năm 2015 (Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC) và Điều 43 Luật TTHC năm 2015; Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao và TAND tối cao (sau đây gọi tắt là Thông tư liên tịch số 03/2016) về phối hợp trong công tác giải quyết án hành chính.

Nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong giải quyết vụ án hành chính là những công việc Kiểm sát viên phải thực hiện theo quy định của pháp luật khi được Viện trưởng VKS phân công kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động TTHC nhằm bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính đúng pháp luật. Khi thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC, Kiểm sát viên được Viện trưởng VKS phân công có những quyền và nhiệm vụ sau:

*\* Kiểm sát việc thụ lý, lập hồ sơ vụ án hành chính:*

Trong giai đoạn này, Kiểm sát viên kiểm sát việc tuân theo pháp luật của TAND, của Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án và việc tuân theo pháp luật của các chủ thể khác có liên quan khi họ tham gia vào quan hệ TTHC để đảm bảo cho việc thụ lý, lập hồ sơ của TA được khách quan, đầy đủ, đúng pháp luật.

- Kiểm sát viên được phân công kiểm sát việc thụ lý vụ án phải vào sổ thụ lý, lập phiếu kiểm sát. Căn cứ vào quy định Luật TTHC, Kiểm sát viên kiểm sát về thẩm quyền giải quyết vụ án của TA, thời hiệu khởi kiện, điều kiện khởi kiện, tư cách pháp lý của người khởi kiện và những nội dung khác. Trong quá trình kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính của TA, nếu phát hiện vi phạm pháp luật của TA hoặc cơ quan, tổ chức hữu quan thì Kiểm sát viên báo cáo lãnh đạo thực hiện quyền kiến nghị khắc phục vi phạm và phòng

ngừa vi phạm theo quy định tại Điều 5 Luật tổ chức VKSND và Điều 25 Luật TTHC. Việc kiến nghị có thể đối với từng vi phạm cụ thể hoặc tập hợp nhiều vi phạm nhưng phải kịp thời.

- Kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án: Tại khoản 2 Điều 123 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định: *“Khi trả lại đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo cho người khởi kiện, Thẩm phán phải có văn bản ghi rõ lý do trả lại đơn khởi kiện. Văn bản trả lại đơn khởi kiện được gửi ngay cho Viện kiểm sát cùng cấp”* [22, tr.86]. Sau khi nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện của TA, Kiểm sát viên thụ lý, nghiên cứu, lập phiếu kiểm sát, hồ sơ kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện. Khi cần thiết thì thực hiện quyền yêu cầu theo hướng dẫn tại điểm c khoản 2 Điều 20 và Điều 21 Thông tư liên tịch số 03/2016: VKS có quyền *“yêu cầu Tòa án cho sao chụp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ trong trường hợp trả lại đơn khởi kiện theo Điều 21 Thông tư liên tịch này”* và tại Điều 21 Thông tư liên tịch số 03/2016 quy định *“1. Trường hợp VKS cần xem xét kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện hoặc sau khi nhận được thông báo mở phiên họp giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện thì VKS gửi văn bản yêu cầu TA cho sao chụp một số hoặc toàn bộ bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ; 2. Trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được yêu cầu của VKS, TA giao cho VKS văn bản cần sao chụp theo yêu cầu tại trụ sở TA. Trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được văn bản cần sao chụp, VKS trả lại văn bản cho TA”*. Theo những quy định trên, thì việc kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của TA thuận lợi hơn vì VKS được quyền yêu cầu TA cho sao chụp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu chứng cứ trong trường hợp trả lại đơn khởi kiện. Việc tiếp cận được với các tài liệu, chứng cứ kèm theo đơn khởi kiện sẽ giúp cho công tác kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Kiểm sát viên được chặt chẽ và có căn cứ pháp luật hơn.

Trường hợp xét thấy việc TA trả lại đơn khởi kiện không có căn cứ thì Kiểm sát viên báo cáo, đề xuất Viện trưởng để thực hiện quyền kiến nghị với TA đã trả lại đơn khởi kiện theo quy định tại khoản 1 Điều 124 Luật TTHC: *“Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện có quyền khiếu nại, VKS có quyền kiến nghị TA đã trả lại đơn khởi kiện”* [22, tr.87].

*\* Nghiên cứu hồ sơ vụ án; xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ:*

Khi nghiên cứu hồ sơ vụ án, Kiểm sát viên phải kiểm sát chặt chẽ việc tuân theo pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án của TA và của những người tham gia tố tụng; xem xét yêu cầu khởi kiện, các điều kiện khởi kiện, thẩm quyền giải quyết vụ án của TA; kiểm tra, đánh giá khách quan, toàn diện tài liệu, chứng cứ; việc xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ để lập hồ sơ vụ án của TA theo quy định tại Điều 132 Luật TTHC.

Trường hợp phát hiện TA chưa thu thập đầy đủ tài liệu, chứng cứ bảo đảm cho việc giải quyết vụ án đúng pháp luật thì Kiểm sát viên báo cáo, đề xuất lãnh đạo VKS để thực hiện quyền yêu cầu TA xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ theo quy định tại khoản 6 Điều 84 Luật TTHC và hướng dẫn tại Điều 22 Thông tư liên tịch số 03/2016. Trường hợp phát hiện có vi phạm trong việc thu thập chứng cứ của Tòa án thì Kiểm sát viên kịp thời báo cáo lãnh đạo VKS thực hiện quyền kiến nghị.

Sau khi nghiên cứu hồ sơ vụ án, Kiểm sát viên xây dựng tờ trình báo cáo lãnh đạo VKS về việc giải quyết vụ án, dự thảo đề cương hỏi, dự thảo văn bản phát biểu ý kiến tại phiên tòa.

Khi kiểm sát việc xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ, Kiểm sát viên kiểm sát về trình tự, thủ tục, về nguồn chứng cứ bảo đảm tài liệu, chứng cứ được thu thập hợp pháp, khách quan, đầy đủ, làm cơ sở cho việc giải quyết vụ án đúng pháp luật.

*\* Tham gia phiên tòa, phiên họp và phát biểu ý kiến của VKS về việc giải quyết vụ án:*

Đây là hoạt động thể hiện tập trung nhất vị trí, vai trò của Kiểm sát viên. Theo quy định của Luật TTHC năm 2015, VKS tham gia tất cả các phiên tòa, phiên họp của TAND bao gồm: phiên tòa sơ thẩm (Điều 156), phúc thẩm (Điều 224), các phiên họp giám đốc thẩm, tái thẩm (Điều 267), phiên họp xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao (Điều 290). Kiểm sát viên tham gia hỏi người khởi kiện, người bị kiện và những người tham gia tố tụng khác tại phiên tòa, phiên họp và phát biểu ý kiến của VKS về việc tuân theo pháp luật của những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án (Điều 190, 240, 270, 291).

Về sự có mặt của Kiểm sát viên tại các phiên tòa, phiên họp trong TTHC, Điều 156 Luật TTHC năm 2015 quy định về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm như sau:

“1. Kiểm sát viên được Viện trưởng VKS cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử.

2. Trường hợp Kiểm sát viên bị thay đổi tại phiên tòa hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa xét xử, nhưng có Kiểm sát viên dự khuyết thì người này được tham gia phiên tòa xét xử tiếp vụ án nếu họ có mặt tại phiên tòa từ đầu” [22, tr.108].

Với quy định trên có thể thấy Luật TTHC năm 2015 có hai điểm kế thừa Luật TTHC năm 2010: Một là, Kiểm sát viên được Viện trưởng VKS cùng cấp được phân công phải có mặt tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; hai là, trường hợp Kiểm sát viên bị thay đổi tại phiên tòa hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa xét xử, nhưng có Kiểm sát viên dự khuyết thì người này được tham gia phiên tòa xét xử tiếp vụ án nếu họ có mặt tại phiên

tòa từ đầu. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 có một điểm sửa đổi so với quy định của Luật TTHC năm 2010 là trong trường hợp Kiểm sát viên được Viện trưởng VKS cùng cấp phân công vắng mặt tại phiên tòa thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử thay vì phải hoãn phiên tòa như quy định trước đây.

Về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa phúc thẩm được Luật TTHC năm 2015 quy định tại Điều 224, cụ thể như sau:

“1. Kiểm sát viên được Viện trưởng VKS cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa. Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên tòa khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp VKS có kháng nghị.

2. Trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa, nhưng có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu thì người này được thay thế Kiểm sát viên vắng mặt tham gia phiên tòa xét xử vụ án” [22, tr.143].

Với quy định trên có thể thấy rằng, Luật TTHC năm 2015 có điểm kế thừa quy định của Luật TTHC năm 2010 khi quy định Kiểm sát viên được phân công phải có nhiệm vụ tham gia phiên tòa phúc thẩm, trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa, nhưng có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu thì người này được thay thế Kiểm sát viên vắng mặt tham gia phiên tòa xét xử vụ án. Tuy nhiên, nếu như Điều 194 Luật TTHC năm 2010 trước đây quy định trong trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt nếu không có Kiểm sát viên dự khuyết tham dự phiên tòa ngay từ đầu thay thế thì bắt buộc phải hoãn phiên tòa, trong khi đó theo Luật TTHC năm 2015 trong trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt thì Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên tòa khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp VKS có kháng nghị. Thủ tục phúc thẩm đối với quyết định của TA cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị cũng quy định tương tự, theo khoản 4 Điều 243 thì: “Kiểm sát viên VKS cùng cấp tham gia phiên họp phúc thẩm và phát

biểu ý kiến về việc giải quyết kháng cáo, kháng nghị trước khi Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định. Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên họp khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp VKS có kháng nghị” [22, tr. 156]. Với quy định trên có thể hiểu, nếu Kiểm sát viên vắng mặt nhưng vụ án hành chính phát sinh do có sự kháng cáo của đương sự mà không phải là kháng nghị của Kiểm sát viên thì trong trường hợp này vẫn tiến hành xét xử bình thường mà không cần phải hoãn phiên tòa.

Về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa giám đốc thẩm thì Luật TTHC năm 2015 vẫn tiếp tục kế thừa quy định của Luật TTHC năm 2010 khi Điều 267 quy định “Phiên tòa giám đốc thẩm phải có sự tham gia của VKS cùng cấp” [22, tr.172]. Quy định này cũng được áp dụng tương tự tại thủ tục tái thẩm. Bên cạnh đó, đối với thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao thì theo quy định tại Điều 290 về thành phần tham dự phiên họp của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao để xem xét kiến nghị, đề nghị thì nêu rõ “Viện trưởng VKSND tối cao tham dự phiên họp của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao để xem xét kiến nghị của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, kiến nghị của Viện trưởng VKSND tối cao hoặc đề nghị của Chánh án TAND tối cao theo quy định tại khoản 4 Điều 287 của Luật này” [22, tr.183].

Phát biểu của Kiểm sát viên tại các phiên tòa, phiên họp trong tố tụng hành chính:

So với quy định của Luật TTHC năm 2010, quy định của Luật TTHC năm 2015 về phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính có sự sửa đổi quan trọng. Theo Điều 190 Luật TTHC năm 2015 quy định: “Sau khi những người tham gia tố tụng tranh luận và đối đáp xong, Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thư ký phiên tòa và của người tham gia tố tụng

trong quá trình giải quyết vụ án, kể từ khi thụ lý cho đến trước thời điểm Hội đồng xét xử nghị án và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án.

Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho Tòa án để lưu vào hồ sơ vụ án” [22, tr.124].

Như vậy, theo quy định của Luật TTHC năm 2015, việc phát biểu của Kiểm sát viên đã được sửa đổi theo hướng cho phép Kiểm sát viên được quyền phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án. Việc sửa đổi này là hợp lý, bởi lẽ, Kiểm sát viên là người kiểm sát việc giải quyết vụ án ngay từ khi vụ án hành chính được khởi kiện, Kiểm sát viên cũng được quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án nên hơn ai hết Kiểm sát viên là người nắm rõ bản chất vụ việc. Do đó, Kiểm sát viên phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án được xem như là kênh quan trọng để Hội đồng xét xử tham khảo đánh giá về tính hợp pháp của đối tượng khiếu kiện. Bên cạnh điểm mới như trên, Luật TTHC năm 2015 còn bổ sung thêm quy định: “Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho TA để lưu vào hồ sơ vụ án” nhằm đảm bảo việc hoàn tất hồ sơ vụ việc theo đúng quy định của pháp luật.

Đối với việc phát biểu của Kiểm sát viên trong phiên tòa phúc thẩm, Luật TTHC năm 2015 kế thừa những quy định trước đây của Luật TTHC năm 2010 khi quy định “Sau khi những người tham gia tố tụng phát biểu tranh luận và đối đáp xong, Kiểm sát viên phát biểu ý kiến của VKS về việc tuân theo pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính ở giai đoạn phúc thẩm” và khoản 4 Điều 243 quy định phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên họp phúc thẩm đối với quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị “Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp tham gia phiên họp phúc thẩm và phát biểu ý kiến về việc giải quyết kháng cáo, kháng nghị trước khi Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định. Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên họp khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp VKS có kháng nghị”

[22, tr. 156]. Tương tự như quy định ở cấp xét xử sơ thẩm, Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung thêm quy định “Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho TA để lưu vào hồ sơ vụ án”.

Việc phát biểu của Kiểm sát viên tại phiên tòa giám đốc thẩm và tái thẩm, Luật TTHC năm 2015 bổ sung thêm quy định mới là đại diện VKS phát biểu ý kiến về quyết định kháng nghị thay vì chỉ phát biểu về việc giải quyết vụ án hành chính như Luật TTHC năm 2010 trước đây. Với việc bổ sung này, giúp cho Hội đồng xét xử có thêm một kênh thông tin quan trọng để xem xét việc kháng nghị là có căn cứ hay không từ đó quyết định việc chấp nhận hay không chấp nhận kháng nghị để đưa ra phán quyết đúng với sự thật khách quan của vụ án.

*- Kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án.*

Kiểm sát viên thực hiện kiểm sát tất cả các bản án, quyết định của TA. Kiểm sát viên phải lập phiếu kiểm sát khi kiểm sát bản án, quyết định đình chỉ, quyết định tạm đình chỉ; quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ giải quyết vụ án. Khi nhận được bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính của TA, Kiểm sát viên phải kiểm sát cả về hình thức và nội dung của bản án, quyết định. Nghiên cứu phần nhận định của TA trong bản án, quyết định để xem việc TA áp dụng các văn bản pháp luật về nội dung để giải quyết vụ án có phù hợp với các tình tiết của vụ án và đúng pháp luật không; đối chiếu phần ghi chép tại phiên tòa của Kiểm sát viên để phát hiện vi phạm. Nếu có vi phạm, tùy theo tính chất, mức độ Kiểm sát viên đề xuất việc kiến nghị hoặc kháng nghị.

*\* Quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị:*

Để VKS thực hiện tốt chức năng, vai trò, nhiệm vụ của mình, Luật TTHC năm 2015 tiếp tục trao cho VKS quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị. Đây là một trong những quyền quan trọng của Kiểm sát viên khi thực hiện



chức năng kiểm sát tư pháp nói chung cũng như khi thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC nói riêng tại các Điều 25 khoản 2, Điều 43 khoản 6, 7, 8.

Kiểm sát viên sử dụng quyền năng này trong một số trường hợp cụ thể tùy thuộc yêu cầu kiểm sát ở từng giai đoạn tố tụng khác nhau:

Theo Luật TTHC năm 2015 quy định Kiểm sát viên có quyền yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết vụ án... (khoản 6 Điều 84); yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ (khoản 4 Điều 93); Kiểm sát viên tham gia tố tụng có quyền được xem biên bản phiên tòa, yêu cầu ghi những sửa đổi, bổ sung vào biên bản phiên tòa... (khoản 4 Điều 166); yêu cầu công bố các tài liệu của vụ án (điểm c khoản 1 Điều 182); yêu cầu nghe băng ghi âm, đĩa ghi hình, xem băng ghi hình, đĩa ghi hình, thiết bị khác lưu trữ âm thanh, hình ảnh (điều 183); Kiểm sát viên có quyền hỏi thêm (Điều 186); yêu cầu người có đơn đề nghị giám đốc thẩm bổ sung tài liệu, chứng cứ (khoản 2 Điều 259); yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự hoãn thi hành án theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự (khoản 1 Điều 261); áp dụng các quy định của thủ tục giám đốc thẩm (Điều 286).

Theo Thông tư liên tịch số 03/2016 Kiểm sát viên có quyền yêu cầu TA chuyển hồ sơ vụ án hành chính để xem xét việc kháng nghị (điểm a khoản 1 và điểm a khoản 2 Điều 5); yêu cầu TA cho sao chụp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ trong trường hợp trả lại đơn khởi kiện (Điều 21); yêu cầu TA xác minh, thu thập chứng cứ (Điều 22); yêu cầu sửa đổi, bổ sung biên bản phiên tòa, phiên họp (Điều 23); yêu cầu Hội đồng xét xử khắc phục vi phạm về thủ tục tố tụng... (điểm a khoản 1 Điều 27)

Kiểm sát viên có thể tham mưu cho Viện trưởng thực hiện hoặc tự mình thực hiện các quyền kiến nghị theo quy định của Luật TTHC 2015: kiến nghị UBND cấp xã nơi người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi

dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi (nếu họ không có người khởi kiện) cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó (khoản 3 Điều 25); kiến nghị quyết định chuyển vụ án trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định (khoản 6 Điều 34); kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý nghiêm minh người tham gia tố tụng vi phạm pháp luật (khoản 8 Điều 43); kiến nghị việc quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời (khoản 1 Điều 76); kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện (Khoản 1 Điều 124); kiến nghị về quyết định đưa vụ án ra giải quyết theo thủ tục rút gọn (khoản 1 Điều 248); kiến nghị xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao (Điều 287); kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ thi hành án hành chính và cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức phải chấp hành bản án, quyết định của TA để có biện pháp thi hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của TA (Điều 315); kiến nghị đối với TA cùng cấp và cấp dưới, cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo có căn cứ, đúng pháp luật (Điều 343); kiến nghị TA khắc phục vi phạm trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính (khoản 2 Điều 25).

Thực hiện quyền yêu cầu, quyền kiến nghị với TAND khắc phục những vi phạm trong việc giải quyết vụ án hành chính; nếu phát hiện có dấu hiệu tội phạm thì thực hiện truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật (Điều 27).

Quyền kháng nghị là quyền năng đặc trưng và quan trọng nhất của VKSND khi thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC. Theo quy định của Luật TTHC năm 2015, VKS có quyền kháng nghị

theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm để yêu cầu TA có thẩm quyền xem xét lại vụ việc. Cụ thể như sau:

Viện trưởng VKS cùng cấp và cấp trên trực tiếp có quyền kháng nghị bản án, quyết định tạm đình chỉ, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp sơ thẩm để yêu cầu TA cấp phúc thẩm giải quyết lại theo thủ tục phúc thẩm (Điều 211).

Viện trưởng VKSND tối cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của TAND cấp cao; những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của TA khác khi xét thấy cần thiết, trừ quyết định của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao (Điều 260 Khoản 1; Điều 283 Khoản 3).

Viện trưởng VKS cấp cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực của TA cấp tỉnh, TA cấp huyện thuộc phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ (Điều 260 Khoản 2; Điều 283 Khoản 2).

Như vậy, khi bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật có vi phạm, cũng như khi bản án, quyết định của TA đã có hiệu lực pháp luật nhưng phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hay tình tiết mới có thể làm thay đổi bản chất vụ án, VKSND sẽ thực hiện quyền kháng nghị để bảo đảm việc xét xử của TA tuân thủ đúng pháp luật, tránh sai sót, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

## **Tiểu kết Chương 1**

Trong Chương 1 của Luận văn, trên cơ sở lý luận và các văn bản pháp luật cũng như thực tiễn công tác, tác giả đã nghiên cứu, phân tích đưa ra khái niệm về địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC và làm rõ được một số vấn đề lý luận về vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên trong

TTHC. Các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên trong TTHC là căn cứ và là cơ sở pháp lý để tạo ra chuẩn mực và quy tắc thực hiện chức năng, nhiệm vụ đại diện cho VKS kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động TTHC nhằm bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính đúng pháp luật.

Hoạt động kiểm sát việc giải quyết, kiểm sát xét xử các vụ án hành chính là phương tiện góp phần giúp cho việc giải quyết tranh chấp giữa chủ thể quản lý hành chính nhà nước và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Điều này thể hiện việc nhà nước bảo đảm thực hiện những quyền cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp, và là công cụ pháp lý để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm hại và đấu tranh chống các hành vi trái pháp luật.

Với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên một cách nghiêm túc, đầy đủ, đúng pháp luật góp phần thực hiện tốt chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKS một cách có hiệu quả, thực chất, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, xứng đáng với niềm tin, niềm hy vọng của nhân dân đối với cơ quan bảo vệ pháp luật.

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TẠI TỈNH CÀ MAU**

#### **2.1. Đặc điểm tình hình tỉnh Cà Mau có liên quan đến địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính**

Tỉnh Cà Mau được tái lập ngày 01/01/1997 từ tỉnh Minh Hải cũ, là tỉnh cuối cực Nam Tổ quốc, có 3 mặt giáp biển: phía Đông và phía Nam giáp với Biển Đông, phía Tây giáp với Vịnh Thái Lan, phía Bắc giáp với 2 tỉnh Bạc Liêu và Kiên Giang, có diện tích tự nhiên 5.294km<sup>2</sup>, dân số 1.218.821 người (số liệu năm 2016), có 14 dân tộc cùng sinh sống, có chiều dài bờ biển 254, vùng biển và thềm lục địa thuộc chủ quyền của Việt Nam do tỉnh Cà Mau quản lý có diện tích 71.000 km<sup>2</sup>. Trong đó, có các cụm đảo Hòn Khai, Hòn Chiếu và Hòa Đá Bạc. Là điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế biển, công nghiệp cảng, đặc biệt là cảng nước sâu và dịch vụ vận tải, xuất nhập khẩu. Ngoài thế mạnh kinh tế biển, Cà Mau còn có tiềm năng về tài nguyên rừng, khoáng sản, dầu khí và tiềm năng phát triển nông nghiệp. Tỉnh có 08 huyện và 01 thành phố với 101 xã, phường, thị trấn.

Sau 20 năm tái lập tỉnh, trải qua quá trình xây dựng và phát triển, tình hình kinh tế - xã hội tỉnh Cà Mau đã có những bước phát triển vượt bậc, toàn diện trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng được quan tâm đầu tư, chất lượng cuộc sống người dân được nâng cao, giáo dục phát triển, chăm sóc sức khỏe nhân dân được chú trọng, an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội được giữ vững. Những năm qua, Cà Mau có bước tăng trưởng kinh tế khá cao, bình quân đạt 8,3%/năm. Năm 2016, thu nhập bình quân đầu người đạt 37,7 triệu đồng (tăng 10,5 lần so với năm 1997); thu ngân sách đạt 4.300 tỷ đồng, tăng gần 11 lần so với năm đầu tái lập tỉnh. Thị trường xuất khẩu mở

rộng, sản phẩm chủ lực là thủy sản có mặt ở 40 nước với hơn 100 khách hàng quốc tế. Kim ngạch xuất khẩu đạt trên 1 tỷ USD, tăng 7,7 lần so với năm 1997. Bên cạnh những thành tựu đạt được, tỉnh Cà Mau còn có một số hạn chế yếu kém: kinh tế tăng trưởng chưa tương xứng với tiềm năng, vị trí, vai trò là cực tăng trưởng quan trọng trong vùng kinh tế trọng điểm; chất lượng, hiệu quả phát triển chưa cao; quản lý và phát triển đô thị cũng còn nhiều bất cập, chất lượng công tác quy hoạch thấp, quản lý đất đai còn thiếu sót; cơ sở hạ tầng đô thị chưa đáp ứng yêu cầu cho phát triển chung; năng lực lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của một số chính quyền các cấp chưa tương xứng với yêu cầu phát triển của tỉnh...

Khắc phục những hạn chế, tỉnh đã và đang tập trung mọi nguồn lực của Trung ương và địa phương để xây dựng, phát triển Cà Mau xứng đáng với vị trí là một trong 04 tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm của đồng bằng sông Cửu Long. Lãnh đạo tỉnh đặc biệt coi trọng công tác quy hoạch tổng thể không gian đô thị và các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; đẩy mạnh việc nâng cấp và chỉnh trang đô thị đi đôi với khẩn trương xây dựng hình thành các khu đô thị mới, được xác định là chương trình mang tính đột phá. Tỉnh Cà Mau có nhiều dự án xây dựng hạ tầng đô thị và giao thông như: cụm Khí Điện Đạm Cà Mau, nâng cấp các cầu trên tuyến Quốc lộ 1A đoạn Cà Mau - Năm Căn, tuyến đường Quản Lộ - Phụng Hiệp; thi công tuyến đường Hồ Chí Minh, cầu Năm Căn bắc qua sông Cửa Lớn hoàn thành nối thông với huyện Ngọc Hiển, huyện cực nam của đất nước qua tuyến quốc lộ 1A, tuyến đường hành lang ven biển phía Nam, các tuyến đường đến trung tâm các huyện, hệ thống đường ô tô đến trung tâm xã; xây dựng hàng ngàn km đường giao thông nông thôn, xây dựng cầu giao thông nông thôn; các dự án khu trung tâm hành chính - chính trị tỉnh, trung tâm thể dục - thể thao tỉnh, sân bay mới Cà Mau, Bệnh viện đa khoa Bình An, các khu trung tâm thương

mai; các dự án chỉnh trang đô thị; các dự án cụm tiểu thủ công nghiệp tại các phường 1, 9, 8...

Tuy nhiên, trong việc thực hiện các dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh chưa đảm bảo tiến độ, gặp nhiều khó khăn, phức tạp, đặc biệt trong công tác giải phóng mặt bằng. Chính vì vậy công tác quản lý, sử dụng đất đai, bồi thường giải phóng mặt bằng tại các địa bàn, dự án trọng điểm gặp nhiều khó khăn vướng mắc nên nảy sinh nhiều khiếu nại, khiếu kiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong đó phần lớn là khiếu kiện hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai - lĩnh vực cực kỳ phức tạp và dễ gặp những phản đối tiêu cực của người dân.

Về phía các cơ quan nhà nước: một số xã phường thực hiện pháp luật giải quyết khiếu nại và tố cáo về đất đai chưa tốt, dẫn đến những sai phạm trong việc giao đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư chưa được giải quyết dứt điểm. Còn có tình trạng cán bộ, công chức thực thi pháp luật về đất đai thiếu trách nhiệm, phương pháp giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực nhạy cảm này còn chưa phù hợp, dẫn đến khiếu kiện kéo dài, gay gắt và phức tạp, không thể kết thúc bằng con đường khiếu nại hành chính, dẫn tới việc yêu cầu TA thụ lý, giải quyết.

Về phía người dân: một bộ phận chưa nhận thức đúng, đầy đủ quy định của pháp luật nên không thực hiện quyền khiếu nại, khi khởi kiện ra TA thì không đúng nội dung nên bị TA trả lại đơn khởi kiện thì bức xúc, một số đôi tượng bất mãn gây khó khăn cho việc giải quyết của TA.

Khi Luật TTHC được ban hành, số lượng các vụ án hành chính được TA thụ lý tại Cà Mau cũng tăng lên, có một số vụ án phức tạp, thu hút sự chú ý của truyền thông, báo đài, dư luận. Những yếu tố này đã làm cho nhiệm vụ kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính của Kiểm sát viên VKSND hai cấp tại tỉnh Cà Mau trở nên quan trọng và nặng nề hơn.

## **2.2. Thực trạng thực hiện các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong các hoạt động của quá trình tố tụng hành chính**

Với tình hình, đặc điểm, thực trạng thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết các khiếu kiện hành chính trên địa bàn tỉnh trong những năm qua thể hiện Kiểm sát viên VKSND hai cấp tỉnh Cà Mau đã nhận thức được đầy đủ vị trí, vai trò mình, đặc biệt sau khi Luật TTHC năm 2010, năm 2015 có hiệu lực và Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT/VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao và TAND tối cao; Chỉ thị số 10/CT-VKSTC ngày 06/4/2016 của Viện trưởng VKSND tối cao về việc tăng cường công tác kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm các vụ việc dân sự, vụ án hành chính được công bố và Quyết định số 282/QĐ-VKSTC ngày 01/8/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao ban hành quy chế kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính. Lãnh đạo VKSND tỉnh Cà Mau đã ban hành các văn bản chỉ đạo các Phòng nghiệp vụ, các VKSND cấp huyện tổ chức thực hiện đúng tinh thần Chỉ thị, tổ chức tập huấn triển khai thi hành Luật TTHC năm 2015, tích cực chủ động rà soát lại đội ngũ cán bộ làm khâu công tác này để kịp thời tăng cường bổ sung cán bộ, Kiểm sát viên có năng lực đáp ứng được yêu cầu cho khâu công tác. Để kiện toàn tổ chức bộ máy của VKSND tỉnh Cà Mau thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp trong lĩnh vực Dân sự, Hành chính đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp cũng như công tác quản lý, sử dụng cán bộ theo quy định của ngành, Ban cán sự đảng thống nhất thành lập Phòng kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, kinh tế, lao động và các việc khác theo quy định của pháp luật (gọi tắt là Phòng 10). Đồng thời bổ sung thêm biên chế và bố trí cán bộ, Kiểm sát viên có năng lực làm nhiệm vụ kiểm sát giải quyết án hành chính (100% cán bộ, Kiểm sát viên làm khâu công tác này có trình độ cử nhân Luật, trong đó 15% có trình độ thạc sỹ Luật).



Khi Luật TTHC được ban hành, các Kiểm sát viên VKSND hai cấp tại Cà Mau cũng nhận thức được tầm quan trọng của người tiến hành tố tụng trong vụ án hành chính, nâng cao tinh thần trách nhiệm trong quá trình làm việc, thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ được giao, đảm bảo chất lượng công tác kiểm sát giải quyết án hành chính. Công tác phối hợp giữa VKS hai cấp được tăng cường, chấp hành nghiêm túc chế độ thỉnh thị, báo cáo án. Kiểm sát viên VKS tỉnh thường xuyên theo dõi, chỉ đạo VKS cấp huyện trong quá trình kiểm sát các vụ án hành chính, VKS cấp huyện luôn tranh thủ ý kiến chỉ đạo của VKS tỉnh. Do đó các vụ án hành chính ở VKS hai cấp được kiểm sát tương đối chặt chẽ.

Bên cạnh đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, công tác phối hợp với TA cùng cấp, các cơ quan hữu quan cũng luôn được VKS quan tâm nhằm đảm bảo việc giải quyết các vụ án tuân thủ đúng quy định của pháp luật. Giữa TAND tỉnh Cà Mau và VKSND tỉnh Cà Mau đã ký quy chế hợp tác trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính với mục đích để nâng cao chất lượng, hiệu quả trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính trên cơ sở thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mỗi ngành, bảo đảm việc giải quyết các vụ án hành chính đúng pháp luật, nhanh, hiệu quả, hạn chế các vụ án bị TA cấp trên hủy, sửa, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự.

Đối với những vụ án hành chính phức tạp, VKS hai cấp thường có sự phối hợp với TA, chủ động trao đổi với cấp ủy địa phương tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc liên quan đến quá trình giải quyết vụ án hành chính để giải quyết dứt điểm đặc biệt các vụ án hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai, đền bù, giải phóng mặt bằng. Qua những vụ việc đó, Kiểm sát viên VKS hai cấp cũng chủ động tham mưu ý kiến góp ý đối với UBND các cấp trên địa bàn tỉnh trong quá trình giải quyết các vụ việc tương tự và những vụ việc dễ xảy ra khiếu kiện, góp phần hạn chế thấp nhất các vụ án hành chính TA phải

thụ lý giải quyết, góp phần ổn định tình hình chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh Cà Mau.

Có thể nói qua thực tế giải quyết án theo quy định của Luật TTHC, Kiểm sát viên hai cấp đã phát huy tính chủ động trong công tác, tự học hỏi, tích lũy kinh nghiệm, phát hiện những vấn đề mới phát sinh, những khó khăn vướng mắc để tập hợp rút kinh nghiệm những vấn đề về chuyên môn, kỹ năng kiểm sát giải quyết án hành chính ở cấp mình, có kiến nghị phòng ngừa với UBND, với các cơ quan chuyên môn, nâng cao được vị trí, vai trò của VKS trong việc kiểm sát giải quyết án hành chính tại địa phương.

Về số lượng vụ án hành chính do Kiểm sát viên kiểm sát việc giải quyết tại địa bàn tỉnh Cà Mau sau khi Luật TTHC có hiệu lực tăng hơn so với các năm trước. Trong đó các khiếu kiện hầu hết các là liên quan đến hoạt động quản lý đất đai của chính quyền địa phương, bồi thường hỗ trợ khi thu hồi đất.

Theo các Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chính - Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật của VKSND tỉnh Cà Mau từ năm 2013 - 2017 số liệu án hành chính cụ thể như sau:

**\* Sơ thẩm:**

- Năm 2013: Tổng số thụ lý: 62 vụ (cấp tỉnh: 15 vụ; huyện 47 vụ), trong đó thụ lý mới 39 vụ. Giải quyết: 43 vụ (xét xử: 25 vụ; đình chỉ 16 vụ; tạm đình chỉ 02 vụ).

- Năm 2014: Tổng số thụ lý: 58 vụ (cấp tỉnh: 10 vụ; huyện 48 vụ), trong đó thụ lý mới 36 vụ. Giải quyết: 30 vụ (xét xử: 22 vụ; đình chỉ 08 vụ).

- Năm 2015: Tổng số thụ lý: 60 vụ (cấp tỉnh: 13 vụ; huyện 47 vụ), trong đó thụ lý mới 34 vụ. Giải quyết: 31 vụ (xét xử: 16 vụ; đình chỉ 15 vụ; tạm đình chỉ 08).

- Năm 2016: Tổng số thụ lý: 75 vụ (cấp tỉnh: 39 vụ; huyện 36 vụ), trong đó thụ lý mới 47 vụ. Giải quyết: 40 vụ (xét xử: 27 vụ; đình chỉ: 13 vụ; tạm đình chỉ 07 vụ).

- Năm 2017: Tổng số thụ lý: 93 vụ (cấp tỉnh: 75 vụ; huyện 18 vụ), trong đó thụ lý mới 59 vụ. Giải quyết: 56 vụ (xét xử: 35 vụ; đình chỉ: 21 vụ; tạm đình chỉ 05 vụ).

**\* Phúc thẩm:**

- Năm 2013: Tổng số thụ lý: 24 vụ. Giải quyết: 17 vụ (xét xử: 16 vụ, trong y án 13, sửa án 01, hủy án 02; đình chỉ: 01 vụ).

- Năm 2014: Tổng số thụ lý: 22 vụ. Giải quyết: 18 vụ (xét xử: 17 vụ, trong đó y án 10, sửa án 02, hủy án 05; đình chỉ: 01 vụ).

- Năm 2015: Tổng số thụ lý: 13 vụ. Giải quyết: 10 vụ (xét xử: 10 vụ, trong y án 07, sửa án 01, hủy án 02).

- Năm 2016: Tổng số thụ lý: 18 vụ. Giải quyết: 13 vụ (xét xử: 13 vụ, trong y án 07, sửa án 06).

- Năm 2017: Tổng số thụ lý: 12 vụ. Giải quyết: 08 vụ (xét xử: 05 vụ, trong y án 01, sửa án 01, hủy án 03; đình chỉ: 03 vụ).

**\* Giám đốc thẩm, tái thẩm:** Không có.

Với thực trạng xét xử hành chính trên, Kiểm sát viên VKSND hai cấp tỉnh Cà Mau đã tham gia tích cực, thể hiện trong các vai trò như:

*Thứ nhất, trong kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, kiểm sát thụ lý, giải quyết vụ án:*

Ngay trong giai đoạn kiểm sát việc trả lại đơn, việc thụ lý, lập hồ sơ vụ án hành chính Kiểm sát viên VKSND hai cấp tại tỉnh Cà Mau đã kiểm sát chặt chẽ việc tuân theo pháp luật của TA, của Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án và việc tuân theo pháp luật và của các chủ thể khác có liên quan khi họ tham gia vào quan hệ TTHC, đảm bảo cho việc thụ lý, lập hồ sơ

của TAND được khách quan, đầy đủ, đúng pháp luật. Cụ thể, VKS luôn có bộ phận chuyên trách tiếp nhận việc thụ lý của TA. Ngay sau khi nhận được Thông báo thụ lý của TA hoặc Thông báo trả lại đơn khởi kiện, cán bộ thụ lý có trách nhiệm báo cáo đồng chí Phó Viện trưởng phụ trách khâu công tác giải quyết án hành chính. Phó Viện trưởng hoặc trực tiếp Viện trưởng sẽ là người phân công Kiểm sát viên thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động TTHC, tham gia phiên tòa, phiên họp giải quyết vụ án hành chính. Do tính chất nhạy cảm và phức tạp khi giải quyết các vụ án hành chính, mặc dù có sự phân công cho một đồng chí Phó Viện trưởng phụ trách khâu công tác này, Viện trưởng VKSND vẫn phải luôn là người tổ chức và chỉ đạo thực hiện công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động TTHC cụ thể: 100% các vụ án hành chính, Kiểm sát viên ngoài việc báo cáo, đề xuất với Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên còn báo cáo trực tiếp với Viện trưởng để kịp thời nắm bắt kịp thời diễn biến, tiến độ giải quyết các vụ án hành chính. Viện trưởng cũng là người trực tiếp giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của Luật TTHC.

Điều 123 Khoản 2 Luật TTHC năm 2015 quy định: “Khi trả lại đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo cho người khởi kiện, Thẩm phán phải có văn bản ghi rõ lý do trả lại đơn khởi kiện. Văn bản trả lại đơn khởi kiện được gửi ngay cho VKS cùng cấp. Đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ mà Thẩm phán trả lại cho người khởi kiện phải được sao lại và lưu tại TA để làm cơ sở giải quyết khiếu nại, kiến nghị khi có yêu cầu” [22, tr. 86-87].

Chính vì vậy, Kiểm sát viên đã có sự thận trọng hơn khi xem xét các trường hợp trả lại đơn khởi kiện, nếu xét thấy cần thiết, Kiểm sát viên báo cáo lãnh đạo đề nghị TA được nghiên cứu hồ sơ và sao tài liệu, có trường hợp VKS mời người khởi kiện đến để làm rõ vụ việc, tránh việc trả lại đơn tùy tiện, bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho người khởi kiện. Trong 05 năm VKSND

hai cấp đã kiểm sát 17 thông báo trả lại đơn khởi kiện của TA, Kiểm sát viên tham gia 11 phiên họp xét đơn khiếu nại việc trả lại đơn khởi kiện của TA.

Trong giai đoạn sơ thẩm, TTHC không quy định Kiểm sát viên được cung cấp chứng cứ hay tự mình thu thập chứng cứ, tuy nhiên căn cứ Khoản 6 Điều 84, Kiểm sát viên có quyền yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập tài liệu chứng cứ nếu xét thấy tài liệu chứng cứ trong hồ sơ vụ án chưa đầy đủ hoặc không đảm bảo quy định pháp luật để giải quyết vụ án. Trong 5 năm, để có cơ sở giải quyết vụ án đảm bảo quy định của pháp luật, Kiểm sát viên hai cấp đã ban hành 26 yêu cầu Tòa án thu thập chứng cứ mới và được TA thực hiện nghiêm túc, đầy đủ (trong đó từ ngày 01/7/2016 đến 30/12/2017 là 21 yêu cầu). Qua đây thể hiện việc Kiểm sát viên đã kiểm sát chặt hồ sơ vụ án, nắm vững các nghiệp vụ trong quá trình tác nghiệp, nâng cao tinh thần trách nhiệm để đảm bảo giải quyết vụ án một cách minh bạch, đúng pháp luật. Mặt khác trong việc giải quyết các vụ án hành chính hiện nay, giữa Thẩm phán và Kiểm sát viên có sự phối hợp tương đối tốt, Thẩm phán có sự trao đổi thông tin đến Kiểm sát viên diễn biến việc thu thập chứng cứ, nên nếu thấy cần thiết phải yêu cầu Tòa án thu thập thêm chứng cứ, Kiểm sát viên thường trao đổi bằng miệng trực tiếp với Thẩm phán, khi cần thiết mới ban hành văn bản.

VKSND tỉnh Cà Mau đã có sự phối hợp tốt TAND tỉnh Cà Mau và trong việc kiểm sát lập hồ sơ hành chính. Theo Quy chế phối hợp trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính giữa VKSND và TAND tỉnh Cà Mau: Đối với những vụ án hành chính sơ thẩm phức tạp, trước khi TA có quyết định đưa vụ án ra xét xử nếu xét thấy cần nghiên cứu hồ sơ vụ án phục vụ cho việc tham gia xét xử thì VKS trao đổi với TA cùng cấp phối hợp trong việc nghiên cứu hồ sơ vụ án hành chính. TA chuyển hồ sơ cho VKS để VKS tham gia phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm; thực hiện quyền kháng nghị quy định của Luật TTHC, Thông tư liên tịch số 03/2016. Sau khi VKS trả hồ sơ vụ án hành

chính, nếu TA có thêm tài liệu chứng cứ mới hoặc có kháng cáo bổ sung thì chuyển cho VKSND cùng cấp trong thời hạn 03 ngày làm việc. Ngoài ra, đối với trường hợp VKSND tỉnh Cà Mau cần nghiên cứu hồ sơ của TAND cấp huyện để thực hiện quyền kháng nghị, VKSND tỉnh Cà Mau sẽ thông báo cho TAND tỉnh Cà Mau biết để có sự phối kết hợp trong việc yêu cầu chuyển hồ sơ cho VKSND tỉnh Cà Mau nghiên cứu theo quy định của pháp luật. Do vậy, có thể nói tại Cà Mau, việc kiểm sát lập hồ sơ hành chính của VKS được thực hiện tương đối thuận lợi.

Đối với những vụ án hành chính phức tạp, dư luận xã hội quan tâm do TAND tỉnh xét xử, theo quy chế phối hợp TAND tỉnh chủ động hợp với VKSND tỉnh và các ngành có liên quan để phối hợp thời gian, địa điểm mở phiên tòa, mời những người tham gia tố tụng, công tác bảo vệ phiên tòa, giữ gìn trật tự phiên tòa, chuẩn bị vật chất phục vụ phiên tòa và dự kiến tình huống phức tạp có thể xảy ra, từ đó có sự thống nhất phối hợp giải quyết. Đối với những vụ án hành chính theo quy định phải báo cáo Tỉnh ủy và các ngành Trung ương thì trước khi báo cáo TAND tỉnh sẽ tổ chức họp trù bị với VKSND tỉnh để cùng nhau trao đổi về đường lối xử lý và những vấn đề đưa ra báo cáo theo quy định.

*Thứ hai, trong kiểm sát xét xử vụ án hành chính:*

Có thể nói đây là hoạt động thể hiện tập trung nhất vị trí, vai trò của VKS và thể hiện chủ yếu tại phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm. Các Kiểm sát viên trước khi tham gia phiên tòa, phiên họp đã chủ động nghiên cứu, tiếp cận hồ sơ, xây dựng kế hoạch hỏi, dự kiến các tình huống xảy ra tại phiên tòa, phiên họp nên trong quá trình xét xử các vụ án hành chính ít để xảy ra sai sót.

Do những vụ án hành chính đều có chung đặc điểm khởi kiện cơ quan chính quyền địa phương và liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân, thể hiện sự bức xúc của người dân với chính quyền cơ sở, nên giải quyết

không thấu đáo, đúng quy định của pháp luật sẽ làm mất niềm tin của người dân đối với chính quyền, dẫn đến khiếu kiện kéo dài, vượt cấp. Chính vì vậy thực tế, để đảm bảo sự thận trọng trong quá trình giải quyết vụ án, trong khi kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thường giữa TA và VKS, Thẩm phán với Kiểm sát viên vẫn có sự phối hợp trao đổi những vấn đề liên quan đến việc giải quyết vụ án, đặc biệt các vấn đề về tố tụng để đảm bảo cho các việc giải quyết được đúng quy định của pháp luật. Vì vậy, Kiểm sát viên khi kiểm sát giải quyết án hành chính thường xuyên báo cáo Viện trưởng VKS về việc tuân theo pháp luật tố tụng của Thẩm phán, những người tham gia tố tụng trong quá trình vụ án, đồng thời nghiên cứu hồ sơ để định hướng phương án giải quyết về nội dung vụ án để Viện trưởng chỉ đạo việc kiểm sát giải quyết và có sự phối hợp với TA, với chính quyền địa phương đảm bảo giải quyết tốt, kịp thời, đúng đắn, khách quan các khiếu kiện của công dân, tạo điều kiện để người khởi kiện và chính quyền đối thoại về vấn đề cần giải quyết, nhất là đối với những vụ án phức tạp, gây sự chú ý của dư luận, báo chí. Các hình thức phối hợp trên thực tiễn có thể là: cung cấp trao đổi thông tin theo Luật TTHC và theo quy định nghiệp vụ của từng ngành, trao đổi thông tin bằng điện thoại hoặc văn bản, đối với những vụ án phức tạp có quan điểm khác nhau giữa hai ngành thì xin ý kiến hướng dẫn của cấp trên và thông báo nội dung hướng dẫn của cấp trên cho cơ quan có liên quan biết; tổ chức các cuộc họp liên ngành.

Trong việc xét xử các vụ án hành chính, vai trò của Kiểm sát viên được thể hiện qua việc hỏi, cũng còn có một vài vụ án hành chính trong quá trình hỏi, TA hỏi còn nghiêng về các cơ quan hành chính (người bị kiện), coi nhẹ người dân (người khởi kiện), Kiểm sát viên khi hỏi đã theo hướng ngược lại để đảm bảo sự khách quan, đảm bảo sự công bằng trong quá trình xét xử của hội đồng xét xử.

Vai trò của Kiểm sát viên còn được thể hiện qua bài phát biểu, ở cấp sơ thẩm Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án của Thẩm phán, Hội đồng xét xử; việc chấp hành pháp luật của người tham gia TTHC, kể từ thụ lý vụ án cho đến trước thời điểm hội đồng xét xử nghị án và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án, hầu hết các bài phát biểu của Kiểm sát viên ở cấp sơ thẩm đã đảm bảo được tính khách quan, công bằng bình đẳng, kiểm sát đúng việc tuân theo pháp luật tố tụng. Ở cấp phúc thẩm, ngoài việc phát biểu về việc tuân theo pháp luật tố tụng, Kiểm sát viên còn phải phát biểu ý kiến về việc chấp nhận hay không chấp nhận kháng cáo quá hạn (khi tham gia phiên họp xét kháng cáo quá hạn), phát biểu quan điểm của VKS về việc giải quyết đối với bản án, quyết định sơ thẩm (khi tham gia phiên tòa, phiên họp phúc thẩm). Thực tiễn, bài phát biểu của Kiểm sát viên tại cấp phúc thẩm có nhiều ý kiến, quan điểm giải quyết về vụ án có chiều sâu góp phần không nhỏ cùng Thẩm phán và Hội đồng xét xử ngành TA Cà Mau giải quyết tốt các vụ án hành chính.

*Thứ ba, trong kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án:*

Quy trình cụ thể của công tác kiểm sát bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính không được quy định cụ thể trong Luật TTHC, do vậy khi thực hiện việc kiểm sát bản án, quyết định, Kiểm sát viên thường trên cơ sở hướng dẫn của ngành Kiểm sát để xem xét một cách toàn diện cả hình thức và nội dung bản án, quyết định của TA. Thực tiễn, các bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính của TA được VKS kiểm sát 100% và kiểm sát khá chặt chẽ ở cả hai cấp. VKS hai cấp đều mở sổ theo dõi việc gửi và nhận bản án, đơn đốc TA gửi bản án, quyết định đúng thời hạn quy định nên ít có việc TA gửi bản án, quyết định chậm cho VKS. VKS cấp sơ thẩm sau khi nhận được bản án, sẽ phải lập phiếu kiểm sát xem xét một cách toàn diện cả hình thức và nội dung của bản án, quyết định từ thẩm quyền thụ lý giải quyết của TA, thời hiệu



khởi kiện, nội dung yêu cầu, chứng cứ chứng minh, tư cách người tham gia tố tụng, nhận định đánh giá chứng cứ, các nội dung phát sinh tại phiên tòa, các văn bản pháp luật Tòa án áp dụng giải quyết vụ, việc... nếu phát hiện vi phạm kịp thời kiến nghị, kháng nghị.

Cấp sơ thẩm sau khi kiểm sát, sẽ gửi bản án quyết định lên VKS cấp trên để VKS cấp trên kiểm sát lại bản án, quyết định đó một lần nữa. Nếu có vi phạm VKS huyện chưa phát hiện được, VKS tỉnh sẽ chỉ đạo VKS huyện kháng nghị (nếu VKS huyện còn thời hạn kháng nghị) hoặc VKS tỉnh sẽ trực tiếp kháng nghị.

VKSND hai cấp tại tỉnh Cà Mau thực hiện khá tốt điều này. 100% các bản án, quyết định đều được VKS cấp sơ thẩm kiểm sát và gửi đầy đủ cho VKS cấp phúc thẩm.

*Thứ tư, trong thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị:*

- Đối với quyền yêu cầu: Theo quy định tại Điều 43 LTTHC 2015 và Thông tư liên tịch số 03/2016, Kiểm sát viên có các quyền yêu cầu trong các trường hợp TA không chuyển văn bản, tài liệu, hồ sơ mà theo quy định bắt buộc TA phải chuyển cho VKS để VKS thực hiện chức năng kiểm sát hoặc yêu cầu TA khắc phục, sửa chữa vi phạm trong quá trình giải quyết vụ án như: Khắc phục về thời hạn giải quyết vụ án bằng việc yêu cầu TA ra quyết định đưa vụ án ra xét xử, yêu cầu TA tổng đạt các văn bản tố tụng cho đương sự và yêu cầu TA xác minh, thu thập chứng cứ. TA hai cấp đã thực hiện các yêu cầu trên, từ năm 2013 đến 2017, VKSND hai cấp đã ban hành 25 công văn yêu cầu TAND chuyển hồ sơ và 26 công văn yêu cầu TAND thu thập chứng cứ.

- Đối với quyền kiến nghị: Kiến nghị là một trong những quyền năng pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC, VKS ban hành kiến nghị khi phát hiện các vi phạm ít nghiêm trọng chưa đến mức phải kháng nghị. Kiến nghị được thực hiện bằng văn bản hoặc kiến nghị trực tiếp bằng lời nói tại phiên tòa tùy

theo từng loại vi phạm của TA để kiến nghị cho phù hợp. Ngoài ra, trong quá trình kiểm sát xét thấy các cơ quan, tổ chức trong quản lý hành chính có những vi phạm dẫn đến việc các đương sự khiếu nại, tranh chấp thì VKS ban hành văn bản kiến nghị để yêu cầu cơ quan, tổ chức quản lý hành chính đó khắc phục vi phạm nhằm để phòng ngừa. Trong quá trình kiểm sát việc tuân theo pháp luật, VKS có quyền kiến nghị khắc phục vi phạm (khoản 2 Điều 25 Luật TTHC 2015). Thực tế, VKS đã thực hiện quyền này rất nhiều đối với TA và các cơ quan hữu quan. Cụ thể, trong 5 năm VKSND hai cấp đã ban hành 24 kiến nghị đối với vi phạm của Tòa án, chủ yếu ở các nội dung như: vi phạm thời hạn gửi thông báo thụ lý, bản án, quyết định, vi phạm trong việc tính án phí, vi phạm trong việc áp dụng căn cứ pháp luật, vi phạm trong việc không chuyển hồ sơ theo yêu cầu của VKS...

- Đối với quyền kháng nghị:

Kháng nghị là quyền năng pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC. Kháng nghị là văn bản pháp lý làm phát sinh một thủ tục mới yêu cầu TA phải xem xét lại toàn bộ hoặc một phần bản án, quyết định bị kháng nghị nhằm mục đích bảo đảm cho việc xét xử chính xác, công minh, đúng pháp luật. Để ban hành một văn bản kháng nghị có chất lượng, có tính thuyết phục cao và được TA chấp nhận, ngoài kinh nghiệm, kỹ năng tổng hợp vi phạm, Kiểm sát viên khi đề xuất luôn chú ý đến hình thức và nội dung văn bản. Mặc khác, việc ban hành Quyết định kháng nghị đối với vụ án là sự mở đầu cho quá trình tranh tụng giữa một bên là đương sự và một bên còn lại là VKS. Từ năm 2013 đến 2017, VKSND hai cấp có 08 kháng nghị phúc thẩm (ngang cấp 07, trên một cấp 01), trong đó từ 01/7/2016 đến 30/12/2017 là 04 kháng nghị. Điển hình như vụ Phạm Văn Lợi khởi kiện hành vi hành chính của UBND thành phố Cà Mau. Bản án sơ thẩm số 01/2016/HCST ngày 14/06/2016 của TAND thành phố Cà Mau tuyên chấp nhận yêu cầu khởi kiện hành vi hành chính đối với

UBND thành phố Cà Mau. Buộc UBND thành phố Cà Mau thực hiện hành vi ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định bồi thường về đất đối với diện tích 307 m<sup>2</sup> tại thửa đất số 05, tờ bản đồ số 20 và 28 thuộc phường Tân Thành, thành phố Cà Mau. Qua xem xét bản án Kiểm sát viên nhận thấy có nhiều sai phạm về đánh giá chứng cứ, sai phạm về án phí và cách tính án phí. Kiểm sát viên đã tiến hành thu thập chứng cứ, báo cáo đề xuất Viện trưởng kháng nghị một phần bản án sơ thẩm số 01/2016/HCST ngày 14/06/2016 của TAND thành phố Cà Mau. Kết quả qua phiên xét xử phúc thẩm quan điểm trên đã được chấp nhận. Quá trình làm việc thể hiện tinh thần trách nhiệm, cẩn thận, rà soát kỹ không để xảy ra sai phạm. Khi phát hiện sai phạm kịp thời xử lý, đề xuất kháng nghị đảm bảo thời gian quy định.

### **2.3. Những tồn tại, hạn chế về việc thực hiện các quyền và nhiệm vụ của Kiểm sát viên trong tố tụng hành chính từ thực tiễn tỉnh Cà Mau**

*Thứ nhất, trong kiểm sát thụ lý, xét xử vụ án hành chính:*

- Một số Kiểm sát viên chưa kiểm sát tốt việc phân loại, thụ lý án của TA, có vụ việc là án hành chính nhưng TA thụ lý là án dân sự nhưng Kiểm sát viên không phát hiện được làm kéo dài thời gian giải quyết vụ việc. Ví dụ: Ngày 12/5/2013, ông Trần Chí Thông kiện UBND phường 1, thành phố Cà Mau về hành vi cưỡng chế căn nhà 03 tầng tại địa chỉ số 32 đường Lý Văn Lâm, phường 1, thành phố Cà Mau gây thiệt hại cho ông 2.420.000.000 đồng. Nhưng ngày 27/5/2013, TAND thành phố Cà Mau lại thụ lý vụ án trên là vụ án dân sự về việc đòi bồi thường thiệt hại. Sau khi thụ lý vụ án, thấy rằng việc thụ lý vụ án là án dân sự không đúng. Ngày 10/10/2014, TAND thành phố Cà Mau mới đình chỉ vụ án dân sự với lý do: Người khởi kiện chưa có đủ điều kiện khởi kiện theo Điểm đ Khoản 1 Điều 168, Khoản 2 Điều 192, Điều 194 Bộ luật tố tụng dân sự để hướng dẫn ông Thông gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính. Kiểm sát viên không phát hiện được vi phạm này.

- Một số Kiểm sát viên chưa thực hiện hết các quyền năng Luật TTHC quy định trong giai đoạn chuẩn bị xét xử. Ví dụ: quyền yêu cầu Thẩm phán thu thập tài liệu chứng cứ, chưa phối hợp tốt với Thẩm phán để sớm tiếp cận nghiên cứu hồ sơ, thụ động, ỷ lại vào việc thu thập chứng cứ của Thẩm phán...

- Một số vụ án, Kiểm sát viên khi tham gia phiên tòa chưa phát huy hết tinh thần trách nhiệm trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính; chưa kiểm sát tốt việc chấp hành pháp luật của Thẩm phán, Hội đồng xét xử, đương sự, có vi phạm nhưng không nêu được kiến nghị; còn bị động khi xử lý tình huống phát sinh tại phiên tòa, tham gia hỏi chưa sâu, chưa cụ thể, đặt những câu hỏi dài dòng, không rõ nghĩa hoặc trùng lặp với hội đồng xét xử, bài phát biểu còn chung chung, hời hợt, chưa cụ thể, thậm chí không đi đúng vào trọng tâm, bản chất của vụ án, dẫn đến việc chưa thể hiện được hết vai trò của Kiểm sát viên tại phiên tòa.

*Thứ hai, trong kiểm sát bản án, quyết định của Tòa án:*

Kiểm sát viên chưa phát hiện được những vi phạm, sai lầm của TA do chưa nghiên cứu kỹ nội dung vụ án, kỹ năng kiểm sát các bản án, quyết định cũng như năng lực, trình độ nhận thức về các quy định pháp luật chưa cao. Cụ thể một số trường hợp sau:

\* Không phát hiện được những vi phạm của TA trong việc quyết định về nội dung vụ án dẫn đến việc lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân không được bảo đảm. TA cấp trên phải kháng nghị hoặc phải sửa, hủy bản án quyết định cấp sơ thẩm (Số lượng án hành chính bị sửa, hủy trong 05 năm từ 2013 đến 2017 là 23 vụ/61 vụ = 37,70% số lượng án).

Điển hình như vụ ông Lưu Vĩnh Phúc, sinh năm 1959 và bà Huỳnh Thị Nga, sinh năm 1965, trú tại: khóm 7, thị trấn Trần Văn Thời, huyện Trần Văn Thời, tỉnh Cà Mau khởi kiện Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày 07/8/2015

của UBND huyện Trần Văn Thời về việc thu hồi 270,4 m<sup>2</sup> đất - là một phần trong phần đất ông Phúc, bà Nga quản lý, sử dụng.

Nội dung vụ án:

Ngày 12/5/1996 ông Phúc, bà Nga nhận chuyển nhượng của ông Đặng Minh Tùng và bà Huỳnh Mỹ Hằng nhà và đất ở có vị trí một mặt giáp Trung tâm y tế huyện Trần Văn Thời, mặt giáp sông Rạch Ráng, hai mặt ngang một mặt giáp nhà bác sĩ Nguyễn Hùng Thạch và mặt còn lại tiếp giáp sông Rạch Ráng, giấy chuyển nhượng không ghi diện tích nhưng chỉ định ranh giới đến nay vẫn xác định rõ, giấy có nhân chứng chứng kiến, không có xác nhận của chính quyền địa phương. Sau khi nhận chuyển nhượng ông bà quản lý sử dụng bình thường không phát sinh tranh chấp với cá nhân hay tổ chức khác. Năm 2005 ông bà phá vỡ nhà cũ mua của ông Tùng, bà Hằng và cất nhà mới trên gần toàn bộ diện tích đất chuyển nhượng của ông Tùng, bà Hằng. Từ năm 2006 việc quản lý, sử dụng phần đất trên phát sinh vấn đề sau:

- Tại Quyết định số 31/QĐ-XPHC ngày 26/12/2006 UBND huyện Trần Văn Thời phạt hành chính ông Lưu Vĩnh Phúc 2.000.000đ về hành vi lấn chiếm đất công.

- Tại Quyết định số 49/QĐ-CCK ngày 05/9/2011 UBND huyện Trần Văn Thời thực hiện cưỡng chế hành chính ông Lưu Vĩnh Phúc theo Quyết định số 31/QĐ-XPHC ngày 26/12/2006 đã ban hành trước đó. Đến ngày 27/9/2012 UBND thị trấn Trần Văn Thời tổ chức cưỡng chế.

Không thống nhất với các quyết định trên, ông bà tiến hành khởi kiện. Tại bản án phúc thẩm số 07/HC-PT ngày 11/4/2014 TAND tỉnh Cà Mau hủy các quyết định hành chính bị kiện nêu trên, buộc UBND huyện Trần Văn Thời thực hiện nhiệm vụ công vụ lại theo quy định của pháp luật. Tiến hành thực hiện nhiệm vụ công vụ lại, tại Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày

07/8/2015 UBND huyện Trần Văn Thời thu hồi 270,4m<sup>2</sup> đất - là một phần trong phần đất ông Phúc, bà Nga quản lý, sử dụng.

Từ nội dung trên, ông Phúc bà Nga khởi kiện yêu cầu TA hủy Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 của UBND huyện Trần Văn Thời thu hồi 270,4m<sup>2</sup> đất – là một phần trong phần đất ông Phúc, bà Nga quản lý, sử dụng và mảnh trích đo địa chính số 05 ngày 27/02/2015 của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất làm cơ sở thu hồi 270,4m<sup>2</sup> đất của ông bà.

Bản án hành chính sơ thẩm số 03/2017/HCST ngày 22/02/2017 TAND tỉnh Cà Mau tuyên: Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Lưu Vĩnh Phúc và bà Huỳnh Thị Nga, hủy Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 của Ủy ban nhân dân huyện Trần Văn Thời về việc thu hồi 270,4 m<sup>2</sup> đất thuộc thửa số 137 trích mảnh đo số 05 tọa lạc tại khóm 7, thị trấn Trần Văn Thời, huyện Trần Văn Thời, tỉnh Cà Mau do Trung tâm đăng ký quyền sử dụng đất huyện Trần Văn Thời lập ngày 27/02/2015. Không chấp nhận yêu cầu ông Phúc, bà Nga về việc hủy mảnh trích đo đạc số 05 trên.

Ngày 22/3/2017, UBND huyện Trần Văn Thời có đơn kháng cáo bản án sơ thẩm đề nghị sửa bản án sơ thẩm, bác yêu cầu của người khởi kiện và giữ nguyên Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 UBND huyện Trần Văn Thời.

Ngày 17/4/2017 TAND cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh thụ lý vụ việc và đến ngày 18/9/2017 ra Quyết định đưa vụ án ra xét xử. Tại bản án phúc thẩm số 277/2017/HCPT ngày 09/10/2017 của TAND cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh nhận định: UBND huyện Trần Văn Thời ban hành Quyết định số 4099/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 về việc thu hồi 270,4 m<sup>2</sup> đất thuộc thửa số 137 do ông Phúc, bà Nga lấn chiếm đất công không phải là quyết định xử phạt vi phạm hành chính như nhận định của bản án sơ thẩm. Việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai chỉ quy định chủ thể bị thu hồi đã bị xử

phạt vi phạm hành chính mà không thực hiện, không có quy định về thời hiệu ban hành quyết định thu hồi đất. Do đó, UBND huyện Trần Văn Thời ban hành Quyết định số 4099/QĐ-UBND nêu trên là phù hợp với các quy định của pháp luật về thu hồi đất như: Khoản 3, Điều 31 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; điểm g, Khoản 1, Điều 64, điểm a, Khoản 2 Điều 66 Luật đất đai năm 2013 và Điều 12 Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai. Ngoài ra, hiện nay diện tích này được Nhà nước quản lý, sử dụng để làm bến lên xuống cho bệnh nhân nên việc thu hồi diện tích đất trên là cần thiết phục vụ cho việc xây dựng hành lang lộ giới, thuận lợi cho việc lưu thông đi lại của nhân dân trong việc đưa chuyển bệnh nhân tại Bệnh viện đa khoa Trần Văn Thời. Bản án phúc thẩm quyết định: Chấp nhận kháng cáo của người bị kiện là UBND huyện Trần Văn Thời, sửa bản án sơ thẩm số 03/2017/HCST của TAND tỉnh Cà Mau.

Như vậy, TAND tỉnh Cà Mau khi giải quyết vụ án và Kiểm sát viên kiểm sát giải quyết vụ án đã không đánh giá đúng đắn các tài liệu chứng cứ có trong hồ sơ vụ án để quyết định chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Phúc, bà Nga là không có căn cứ.

*Thứ ba, trong thực hiện quyền kháng nghị:* Trong 5 năm qua, kháng nghị của VKS được Tòa án chấp nhận là 05/08 vụ, vẫn còn có kháng nghị quá hạn và kháng nghị bị VKS cấp trên rút. Cụ thể như:

*\* Kháng nghị quá thời hạn:*

Kháng nghị số 01/KN-VKS-HC ngày 09/5/2014 của VKSND huyện Năm Căn đối với Quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 01 ngày 03/5/2014 của TAND huyện Năm Căn.

Ngày 19/7/2013, ông Lê Văn Dũng và bà Lê Thị Hiếu khởi kiện UBND xã Hiệp Tùng, huyện Năm Căn, yêu cầu TAND huyện Năm Căn hủy bỏ Biên bản ngừng thi công xây dựng công trình vi phạm trật tự đô thị số 05/BB-NTC ngày 24/7/2012, hủy bỏ Quyết định 88/QĐ-CT ngày 26/7/2012 của UBND xã Hiệp Tùng về việc đình chỉ thi công công trình vi phạm trật tự đô thị, yêu cầu UBND xã Hiệp Tùng bồi thường thiệt hại.

Ngày 03/5/2014, TAND huyện Năm Căn ra Quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án số 01/2014/QĐST-HC.

Ngày 09/5/2014, VKSND huyện Năm Căn ban hành Quyết định kháng nghị Quyết định tạm đình chỉ nói trên vì cho rằng căn cứ tạm đình chỉ là căn cứ đời kết quả giải quyết của cơ quan khác theo quy định tại Điều d, Khoản 1, Điều 118 Luật TTHC không có căn cứ.

Ngày 11/5/2014, VKSND huyện Năm Căn mới giao Quyết định kháng nghị cho TAND huyện Năm Căn và các đương sự.

TAND tỉnh Cà Mau đã không chấp nhận vì kháng nghị của VKSND huyện Năm Căn đã hết thời hạn theo quy định tại Khoản 2 Điều 183 Luật TTHC.

*\* Kháng nghị bị Viện kiểm sát cấp trên rút*

Vụ ông Dương Long Hưởng, sinh năm 1961, trú tại số 78 Đồng Đa, khóm 1, phường 5, thành phố Bạc Liêu, tỉnh Bạc Liêu khởi kiện yêu cầu hủy Công văn số 6054/UBND-NC ngày 05/01/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh Cà Mau. VKSND cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh rút một phần kháng nghị của VKSND tỉnh Cà Mau.

Nội dung vụ án:

Vào ngày 19/12/1995 ông Hứa Văn Bảy ủy quyền cho ông Dương Long Hưởng thay mặt ông Bảy, đi khiếu kiện đòi lại tài sản do Nhà nước quản lý. Thời hạn của việc ủy quyền là đến khi nào vụ việc ủy quyền được



thực hiện hoàn tất. Vào ngày 07/8/1996 ông Hứa Văn Bảy lập di chúc có nội dung: Chỉ định những người hưởng thừa kế di sản ông Bảy gồm ông Dương Long Hưởng, vợ ông Bảy, 06 người con, 01 người cháu của ông Bảy; Chỉ định những người hưởng thừa kế trên được nhận di sản là 1.000m<sup>2</sup> đất thổ cư tọa lạc tại đường Lý Văn Lâm, khóm 1, phường 1, thị xã Cà Mau, phần đất này Nhà nước trả lại cho ông Bảy theo quyết định số 334/QĐ-UB ngày 19/12/1994 của Chủ tịch UBND tỉnh Minh Hải đã có hiệu lực pháp luật; Chỉ định ông Dương Long Hưởng là người đại diện, kế thừa quyền của ông Bảy tiếp tục khiếu kiện đòi những phần tài sản còn lại của ông Bảy đến khi hoàn thành để tiếp tục phân chia theo di chúc ông Bảy đã chỉ định.

Ngày 04/11/1998 ông Bảy chết. Từ ngày có quyết định giao trả 1.000m<sup>2</sup> đất và từ ngày di chúc có hiệu lực, UBND tỉnh Cà Mau không bàn giao 1.000m<sup>2</sup> đất theo quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tại Công văn số 6054/UBND-NC ngày 05/01/2015 Chủ tịch UBND tỉnh Cà Mau xác định rằng ông Bảy chết nên sự ủy quyền của ông Bảy cho ông Hưởng vào năm 1995 hết hiệu lực và yêu cầu những người thuộc hàng thừa kế hợp pháp của ông Bảy làm thủ tục cử người đại diện để làm việc với cơ quan Nhà nước liên quan đến việc khiếu kiện đòi tài sản của ông Bảy.

Bản án sơ thẩm số 03/2016/HCST ngày 14/4/2016 TAND tỉnh Cà Mau quyết định: Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Dương Long Hưởng, hủy Công văn số 6054/UBND-NC ngày 05/01/2015 Chủ tịch UBND tỉnh Cà Mau. Ngày 27/4/2015 Viện trưởng VKSND tỉnh Cà Mau ra quyết định số 01/KN-VKS kháng nghị một phần bản án sơ thẩm, đề nghị sửa án sơ thẩm, bác yêu cầu khởi kiện của ông Dương Long Hưởng, giữ nguyên Công văn số 6054/UBND-NC ngày 05/01/2015 Chủ tịch UBND tỉnh Cà Mau.

Tại phiên tòa phúc thẩm ngày 05/12/2016, VKSND cấp cao rút một phần kháng nghị của VKSND tỉnh Cà Mau, rút phần đề nghị sửa bản án sơ

thẩm, thay vào đó là đề nghị hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án. Lý do: Công văn số 6054/UBND-NC ngày 05/01/2015 Chủ tịch UBND tỉnh Cà Mau chỉ mang tính chất hướng dẫn, giải thích pháp luật cho công dân đối với sự việc có liên quan, không phải là quyết định hành chính, không chứa nội dung giải quyết về một vấn đề cụ thể nào.

Bản án phúc thẩm số 181/2016/HC-PT ngày 05/12/2016 của TAND cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh đã tuyên hủy án sơ thẩm, chuyển hồ sơ cho TAND tỉnh Cà Mau giải quyết lại vụ việc.

## **2.4. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế**

### *2.4.1. Nguyên nhân từ hệ thống pháp luật về tố tụng hành chính*

*\* Văn bản pháp luật chồng chéo, phức tạp, chưa có hướng dẫn cụ thể.*

Nhìn chung các vụ án hành chính đều là những vụ án phức tạp, để giải quyết chính xác phải nghiên cứu toàn diện các văn bản pháp luật trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai, xây dựng,... vốn là những văn bản pháp luật còn nhiều bất cập, chồng chéo, chưa có hướng dẫn cụ thể khiến công tác thực thi và áp dụng pháp luật chưa thống nhất.

*\* Luật Tố tụng hành chính quy định còn chưa phù hợp.*

So với Luật TTHC năm 2010 thì Luật TTHC năm 2015 có nhiều nội dung được sửa đổi, bổ sung. Trong quá trình thực hiện và vận dụng Luật TTHC 2015 trong thực tiễn công tác kiểm sát giải quyết án hành chính nhận thấy Luật TTHC đã quy định tương đối đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND nói chung cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên trong công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính nói riêng, tạo cơ sở pháp lý cho Kiểm sát viên thực hiện chức trách, nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 vẫn còn những tồn tại, bất cập gây khó khăn, vướng mắc trong kiểm sát giải quyết vụ án hành chính. Đó là:

- Về việc tham gia phiên họp giải quyết khiếu nại, kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện của Kiểm sát viên: Khoản 3 Điều 124 quy định phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện. Tuy nhiên, không có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, tiến hành phiên họp, Kiểm sát viên vắng mặt thì Thẩm phán vẫn tiến hành phiên họp; trường hợp cả người khởi kiện và Kiểm sát viên cùng vắng mặt thì phiên họp chỉ có mặt duy nhất 01 Thẩm phán, như vậy việc Thẩm phán vẫn tiến hành phiên họp là không khả thi và không đảm bảo sự khách quan.

- Về thành phần phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại.

Khoản 2 Điều 25 quy định: “VKS kiểm sát vụ án hành chính từ khi thụ lý đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án...”; khoản 2 Điều 43 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên: “2. Kiểm sát việc thụ lý, giải quyết vụ án”. Như vậy, các quy định của pháp luật thể hiện Kiểm sát viên có quyền kiểm sát và tham gia mọi hoạt động tố tụng trong việc giải quyết vụ án hành chính. Tuy nhiên, từ Điều 136 đến Điều 140 quy định về thông báo phiên họp, thành phần, trình tự, biên bản phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại; xử lý kết quả đối thoại đều không đề cập đến sự có mặt của Kiểm sát viên. Điều này đã hạn chế chức năng của Kiểm sát viên trong việc kiểm sát hoạt động tư pháp của TA.

Luật TTHC năm 2015 đã quy định nguyên tắc đối thoại là nguyên tắc bắt buộc. Phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại là thủ tục tố tụng cực kỳ quan trọng, là cơ hội để các bên đương sự đối thoại, hòa giải mâu thuẫn, đưa ra những tài liệu, chứng cứ để bảo vệ quan điểm của mình. Do vậy, Kiểm sát viên cần phải có mặt tại phiên họp để thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Thẩm phán, Thư ký TA. Điều này sẽ nâng cao chất lượng phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận,

công khai chứng cứ và đối thoại; đảm bảo việc giải quyết vụ án được chính xác, đúng quy định của pháp luật.

- *Về tham gia phiên họp, phiên tòa của Kiểm sát viên:* Khoản 2 Điều 25 quy định “Viện kiểm sát kiểm sát vụ án hành chính từ khi thụ lý đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án; tham gia các phiên tòa, phiên họp của Tòa án; kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong công tác thi hành bản án, quyết định tòa án; thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị kháng nghị theo pháp luật”. Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 156 quy định về việc có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm: “Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử”; khoản 1 Điều 244 quy định: “Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa. Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên tòa khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp Viện kiểm sát có kháng nghị”. Mặt khác, theo quy định tại Điều 162, Điều 232 thì các trường hợp luật quy định hoãn phiên tòa không có trường hợp vắng mặt Kiểm sát viên. Tương tự, Điều 208 về phiên họp xét kháng cáo quá hạn vắng mặt Kiểm sát viên vẫn họp.

Quy định nêu trên rất bất cập bởi vì nếu Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa sơ thẩm, tại phiên tòa phúc thẩm (trừ trường hợp VKS có kháng nghị) mà Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử thì Kiểm sát viên sẽ không thực hiện được chức năng, nhiệm vụ kiểm sát được diễn biến tại phiên tòa để có quan điểm về tố tụng cũng như nội dung vụ án.

- *Chưa quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi tranh tụng của Kiểm sát viên trong giải quyết các vụ án hành chính:* Luật TTHC quy định hoạt động tranh tụng của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm rất ngắn gọn là “phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án”; ở giai đoạn phúc thẩm quy định “Kiểm sát viên phát biểu ý kiến của VKS về việc tuân theo pháp luật trong quá trình

giải quyết vụ án hành chính”; thậm chí không quy định Kiểm sát viên phát biểu quan điểm giải quyết vụ án của VKS ở giai đoạn giám đốc thẩm và tái thẩm. Những nội dung này chỉ được cụ thể hóa ở các Điều 27, 29 và 30 Thông tư liên tịch số 03/2016. Do Luật TTHC 2015 quy định không cụ thể nội dung hoạt động tranh tụng của Kiểm sát viên tại phiên tòa dẫn đến nhận thức mơ hồ về vai trò, trách nhiệm tranh tụng của Kiểm sát viên. Điều này làm giảm hiệu quả của công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính và ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKS.

- *Về việc gửi bản phát biểu của Kiểm sát viên:* Điều 190, Điều 262, Điều 240, Khoản 2 Điều 270, Điều 306 Luật TTHC quy định: “Ngay sau khi kết thúc phiên tòa, Kiểm sát viên phải gửi văn bản phát biểu ý kiến cho Tòa án để lưu vào hồ sơ vụ án” là không phù hợp bởi vì bài phát biểu của Kiểm sát viên không những căn cứ vào hồ sơ vụ án mà còn căn cứ nội dung xét hỏi, kết quả tranh luận, các tài liệu, chứng cứ phát sinh tại phiên tòa từ đó Kiểm sát viên mới có thể xây dựng bài phát biểu đầy đủ và đưa ra được quan điểm giải quyết vụ án được chính xác nhất nên ngay sau khi kết thúc phiên tòa Kiểm sát viên không thể gửi ngay bài phát biểu được.

- *Về quyền thu thập tài liệu, chứng cứ của Kiểm sát viên:*

Luật TTHC 2015 quy định 07 biện pháp thu thập chứng cứ Thẩm phán được phép tiến hành (khoản 2 Điều 84). Đối với VKS, khoản 6 Điều 84 chỉ quy định “Viện kiểm sát có thể xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ để bảo đảm cho việc kháng nghị” mà không quy định rõ VKS được tiến hành những biện pháp thu thập chứng cứ nào.

Khoản 4 Điều 93 quy định trường hợp VKS có yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện theo khoản 3 Điều 93. Như vậy, Luật đã quy định rõ ràng những trường hợp VKS

có quyền thu thập tài liệu, chứng cứ trong giải quyết vụ án hành chính và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho VKS. Tuy nhiên, trong trường hợp VKS đã có yêu cầu mà đối tượng bị yêu cầu có hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ hoặc không cung cấp tài liệu, chứng cứ cho VKS thì giải quyết như thế nào? Hiện nay, Luật chỉ quy định việc xử lý hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ và không cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án (Điều 318, Điều 325) mà chưa quy định chế tài xử lý hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ và không cung cấp tài liệu, chứng cứ cho VKS. Đây là thiếu sót rất lớn, có thể ảnh hưởng đến quá trình thực hiện chức năng của VKS trong việc giải quyết vụ án hành chính.

#### *2.4.2. Nguyên nhân từ trình độ, năng lực, ý thức của Kiểm sát viên*

- Xuất phát từ sự thay đổi nhận thức về chức năng nhiệm vụ của ngành trong thời gian dài đã khiến cho cán bộ, Kiểm sát viên không xác định đúng vị trí và tầm quan trọng của công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính.

- Một số Kiểm sát viên chưa nhận thức và thực hiện đúng và đầy đủ quyền và trách nhiệm của mình. Các vụ án hành chính liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau nhưng năng lực, kỹ năng nghề nghiệp của Kiểm sát viên còn hạn chế, trách nhiệm của Kiểm sát viên chưa cao, chưa cập nhật kịp thời các văn bản pháp luật có liên quan.

- Do một số VKS cấp huyện có án hành chính không nhiều nên các Kiểm sát viên lơ là, không chịu khó học tập, nghiên cứu văn bản trong lĩnh vực giải quyết án hành chính, dẫn đến khi phải kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính thì lúng túng, vướng mắc, thiếu tự tin dẫn đến chất lượng công tác kiểm sát giải quyết án chưa cao.

### *2.4.3. Nguyên nhân từ công tác tổ chức, chỉ đạo, điều hành của ngành Kiểm sát*

- Chưa thực sự coi trọng, chưa có chính sách đãi ngộ về lương, phụ cấp đối với những cán bộ, Kiểm sát viên làm công tác giải quyết vụ án hành chính nên không thu hút được cán bộ, Kiểm sát viên làm khâu công tác này.

- Lãnh đạo một số đơn vị chưa thực sự quan tâm, đầu tư cho khâu công tác này, chưa bố trí đủ Kiểm sát viên, hoặc bố trí Kiểm sát viên chưa có kinh nghiệm, năng lực để làm công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính. Công tác quản lý, chỉ đạo điều hành của lãnh đạo VKS hai cấp còn hạn chế, công tác đào tạo và tự đào tạo chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của công cuộc cải cách tư pháp.

- Công tác hướng dẫn nghiệp vụ của VKSND cấp trên chưa kịp thời. Kiểm sát viên làm công tác kiểm sát giải quyết án hành chính chưa có nhiều kinh nghiệm thực tiễn, ít được tập huấn hoặc đào tạo chuyên sâu.

- Tại các VKS cấp huyện Kiểm sát viên phải kiêm nhiệm nhiều khâu công tác, cụ thể phải giải quyết các vụ án trong nhiều lĩnh vực khác nhau như hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, hành chính, kinh doanh thương mại, lao động... và tham gia kiểm sát các hoạt động tư pháp như: thi hành án hình sự, thi hành án dân sự, khiếu tố, tin báo tố giác tội phạm... Do đó tính chuyên sâu về mặt nghiệp vụ đối với một số lĩnh vực án còn hạn chế.

### *2.4.4. Nguyên nhân từ công tác phối hợp với các cơ quan, ban ngành*

- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương chưa thực sự có trách nhiệm trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Đặc biệt trong hoạt động lưu trữ các văn bản giấy tờ qua từng thời kỳ chưa đúng quy định pháp luật, trong khi đây là những nguồn chứng cứ quan trọng để giải quyết các khiếu kiện hành chính. Gây khó khăn cho các cơ quan tố tụng trong việc đánh giá chứng cứ.

- Một số VKS cấp huyện chưa phối hợp tốt với TA trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính cũng làm ảnh hưởng đến chất lượng công tác.

- Các cơ quan tiến hành tố tụng trong đó có VKS vẫn mang tâm lý thụ động, e ngại, né tránh và bị ảnh hưởng bởi cơ chế giám sát, quản lý hành chính của chính quyền địa phương đối với các cơ quan tư pháp cấp huyện, do vậy tính độc lập của Kiểm sát viên chưa cao.

## **Tiểu kết Chương 2**

Thực trạng về thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm sát viên tỉnh Cà Mau trong các hoạt động tố tụng hành chính đã phản ánh được tầm quan trọng ngành Kiểm sát nói chung và VKSND tỉnh Cà Mau nói riêng. Qua đó cho thấy Kiểm sát viên hai cấp tỉnh Cà Mau đã thực hiện tốt được nhiệm vụ kiểm sát hoạt động tư pháp trong TTHC, khẳng định được địa vị pháp lý của mình.

Bên cạnh những kết quả đạt được của tập thể Kiểm sát viên hai cấp nói chung trong việc thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình thì vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định do những nguyên nhân chủ quan và khách quan tác động không nhỏ tới hiệu quả hoạt động của Kiểm sát viên trong thời gian qua cũng như trong thời gian tới.

Việc đánh giá đúng thực trạng và chỉ ra những ưu điểm, những nguyên nhân cơ bản dẫn đến những hạn chế trong thời gian vừa qua là cơ sở để đề xuất những giải pháp nhằm tiếp tục phát huy những ưu điểm vốn có và khắc phục những hạn chế đang tồn tại tạo điều kiện cho Kiểm sát viên ngành Kiểm sát nói chung và Kiểm sát viên tỉnh Cà Mau thực hiện nhiệm vụ được giao ngày càng có chất lượng và hiệu quả, khẳng định được địa vị pháp lý của mình trong TTHC.



### Chương 3

## NHỮNG GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA KIỂM SÁT VIÊN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

### 3.1. Yêu cầu bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong tổ tụng hành chính

Trong việc kiểm sát các hoạt động tư pháp, vai trò của VKS trong việc giải quyết các vụ án hành chính có tầm quan trọng đặc biệt và vô cùng cần thiết, vai trò của VKS được thể hiện thông qua đội ngũ Kiểm sát viên. Vai trò của VKSND, Kiểm sát viên trong đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật đã được Đảng và Nhà nước ta khẳng định qua các thời kỳ lịch sử.

Khác với kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, kinh doanh thương mại, có thời gian (từ 01/01/2005 đến 31/12/2011) VKS hầu như chỉ kiểm sát việc giải quyết vụ án trên cơ sở các bản án, quyết định của TA hoặc chỉ tham gia phiên tòa đối với một số vụ việc theo như quy định hiện nay. VKS giải quyết các vụ án hành chính từ trước cho tới nay, pháp luật luôn quy định VKS phải tham gia 100% các vụ án hành chính và tham gia vào tất cả các giai đoạn tố tụng trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính. Điều đó xuất phát từ những lý do sau:

*Một là*, hoạt động TTHC được tiến hành bởi các TAND. Đối với hệ thống Tòa hành chính ở đất nước ta được thành lập từ năm 1996 thì việc xét xử các vụ án hành chính vốn dĩ đã là một lĩnh vực phức tạp lại càng trở nên khó khăn khi trình độ của thẩm phán ở còn có những hạn chế, có thẩm phán còn thiếu bản lĩnh; chưa thực sự có cơ chế độc lập giữa giữa thẩm phán với Chánh án, giữa TA cấp trên và TA cấp dưới, phụ thuộc với UBND (trong hoạt động quản lý về địa giới hành chính..). Với hoạt động xét xử của TA còn đang

gặp nhiều khó khăn và chưa thực sự đảm bảo được tính độc lập như thực tiễn hiện nay thì việc kiểm sát các việc giải quyết các vụ án hành chính của VKS là cần thiết để bảo đảm tính hợp pháp và khách quan trong hoạt động xét xử của TA, bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh, tránh xu hướng lạm quyền, quan liêu và tùy tiện của các cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp cũng như của các công chức nhà nước trong các cơ quan này.

*Hai là*, xuất phát từ tính chất đặc thù của các tranh chấp hành chính - là một loại tranh chấp đặc biệt trong đó một bên là cơ quan nhà nước (mang quyền lực nhà nước) là bên bị kiện và một bên là cá nhân, tổ chức (không mang quyền lực nhà nước) là bên khởi kiện. Cho nên đối tượng xét xử trong các vụ án hành chính là cơ quan công quyền – những người nhân danh nhà nước; tranh chấp hành chính là tranh chấp thể hiện sự bất bình đẳng về quyền lực nhà nước thì việc chi phối đến sự độc lập trong xét xử hành chính lại càng trở nên nghiêm trọng, càng cần đến sự tham gia của VKS trong việc giải quyết các vụ án hành chính như là một cơ quan nhà nước độc lập, khách quan, bảo vệ công lý.

Trong bối cảnh đất nước đang trong thời kỳ xây dựng và phát triển, các tranh chấp hành chính phát sinh ngày càng nhiều, Luật TTHC đã mở rộng thẩm quyền xét xử của TA đối với các khiếu kiện hành chính, đổi mới thủ tục giải quyết khiếu kiện tại TA, đảm bảo quyền khiếu kiện và tạo điều kiện cho người dân tham gia tố tụng thì yêu cầu nâng cao bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC là hết sức cần thiết bởi việc giải quyết các vụ án hành chính của TA còn có những thiếu sót, hạn chế, chưa tuân thủ đúng quy định pháp luật. Trong khi đó chính Kiểm sát viên cũng chưa thực hiện đúng, đầy đủ quyền năng của trong hoạt động TTHC; chất lượng kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính không cao, không phát hiện được những vi phạm của TA dẫn đến bản án bị hủy, sửa ở cấp phúc thẩm hoặc

Kiểm sát viên có phát hiện vi phạm nhưng né tránh, ngại va chạm không kháng nghị phúc thẩm dẫn đến việc hủy án để giải quyết lại ở thủ tục giám đốc thẩm...

Vì vậy, để Kiểm sát viên thực hiện tốt địa vị pháp lý của mình, thực hiện chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp đặc biệt kiểm sát xét xử hành chính một cách hữu hiệu, tránh việc kiểm soát quyền lực nhà nước của nhân dân chỉ mang tính hình thức, bảo đảm cho pháp luật được thực thi nghiêm chỉnh thì yêu cầu phải khắc phục những tồn tại, tăng cường, nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của Kiểm sát viên trong TTHC là một vấn đề cấp thiết đặt ra. Tuy nhiên, việc kiểm sát đó phải được tuân thủ đúng quy định để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự. Mặt khác, cũng như TA, chính VKS cần nâng cao hơn nữa tính độc lập của mình thì việc thực hiện chức năng kiểm sát mới có kết quả thực sự. Sự độc lập đó không chỉ thể hiện về tổ chức bộ máy mà trong hoạt động tố tụng Kiểm sát viên cũng phải độc lập như đối với Thẩm phán và Hội thẩm. Để đạt được điều đó, Kiểm sát viên cần phải có những nỗ lực hơn trong quá trình thực hiện yêu cầu của cải cách tư pháp.

Trên cơ sở nghiên cứu, đánh giá tồn tại trong hoạt động kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính qua thực tiễn tỉnh Cà Mau như đã trình bày tại phần trên, tác giả xin đưa ra một số các giải pháp để bảo đảm và nâng cao hơn nữa địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC cũng như trong thực tiễn những năm tới đây.

### **3.2. Các giải pháp cụ thể để bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của kiểm sát viên trong tố tụng hành chính**

#### *3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật*

- Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thi hành được gần 02 năm; hiện nay ngoài Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKS-TA ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao và TAND tối cao, thì ngành tư pháp Trung ương chưa ban

hành văn bản nào hướng dẫn mới đối với Luật TTHC, đặc biệt là văn bản thay thế Nghị quyết số: 01/2011/NQ-HĐTP, Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 và Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015 của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao... Do đó, đề nghị các cơ quan Tư pháp Trung ương tiếp tục rà soát, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành các quy định của Luật TTHC năm 2015, nhất là quy định về vai trò, phạm vi, cách thức tranh tụng của Kiểm sát viên trong việc giải quyết vụ án hành chính, nhằm giải quyết những khó khăn, vướng mắc bất cập trong luật, đảm bảo việc áp dụng pháp luật được thống nhất, nâng cao chất lượng xét xử cũng như công tác kiểm sát án việc giải quyết vụ án hành chính trong thời gian tới.

- Đề nghị Quốc hội sửa đổi bổ sung Luật TTHC hoặc ban hành văn bản hướng dẫn để khắc phục những hạn chế, bất cập trong quá trình Kiểm sát viên thực hiện chức năng kiểm sát. Cụ thể như:

+ Về sự tham gia phiên họp giải quyết khiếu nại, kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện của Kiểm sát viên: Cần sửa đổi Khoản 3 Điều 124 theo hướng nêu đương sự hoặc Kiểm sát viên cùng cấp vắng mặt tại phiên họp giải quyết khiếu nại, kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện thì Thẩm phán phải ra quyết định hoãn phiên họp. Như vậy sẽ đảm bảo sự khách quan, công bằng, đúng theo quy định của pháp luật.

+ Thành phần phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại: Cần sửa đổi từ Điều 136 đến Điều 140 theo hướng quy định sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại; xử lý kết quả đối thoại là bắt buộc. Kiểm sát viên cần phải có mặt tại phiên họp để giám sát quá trình thực hiện hoạt động tố tụng của Thẩm phán, Thư ký TA. Điều này sẽ nâng cao chất lượng phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối

thoại; đảm bảo việc giải quyết vụ án được chính xác, đúng quy định của pháp luật.

+ Về sự tham gia phiên tòa của Kiểm sát viên: Cần sửa đổi Khoản 1 Điều 156, Điều 162, Điều 232 theo hướng nếu Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa thì Hội đồng xét xử phải ra quyết định hoãn phiên tòa. Điều này sẽ phù hợp với các quy định của pháp luật về chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND, đảm bảo Kiểm sát viên thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ kiểm sát hoạt động tố tụng của Thẩm phán, Hội đồng xét xử, Thư ký phiên tòa, các đương sự tham gia tố tụng.

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 27 và khoản 4 Điều 29 Thông tư liên tịch số 03/2016 về thời hạn cụ thể gửi bài phát biểu của kiểm sát viên tham gia phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm lưu trong hồ sơ vụ án là 05 ngày làm việc kể từ khi kết thúc phiên tòa.

+ Về quyền thu thập tài liệu, chứng cứ của Kiểm sát viên: Cần bổ sung các biện pháp cụ thể để Kiểm sát viên thực hiện quyền thu thập, tài liệu chứng cứ. Bổ sung quy định xử lý hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ của VKSND; xử lý hành vi của cơ quan, tổ chức, cá nhân không thi hành quyết định của VKSND về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ cho VKSND. Kiểm sát viên là người trực tiếp tiến hành tố tụng, quá trình thu thập tài liệu, chứng cứ đóng vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết vụ án một cách đúng đắn, chính xác. Chính vì vậy, cần có chế tài xử lý những hành vi cản trở, không thực hiện yêu cầu của VKSND trong hoạt động này.

*3.2.2. Giải pháp nâng cao năng lực, trình độ đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên*

Một là, yếu tố con người luôn quyết định chất lượng công tác, do đó ngành Kiểm sát phải quan tâm xây dựng đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên giải quyết các vụ án hành chính có bản lĩnh chính trị vững vàng, công tâm và trách

nhiệm, có năng lực, giỏi nghiệp vụ, có kinh nghiệm thực tiễn cho khâu công tác này. Bên cạnh đó cũng cần có chiến lược phát triển lâu dài, chú trọng đào tạo, giao việc cho đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên trẻ, có chuyên môn bài bản để phát triển đội ngũ kế cận thực sự có kiến thức, có năng lực và nhiệt huyết công tác.

Hai là, bản thân các Kiểm sát viên phải có ý thức tự rèn luyện, nâng cao kiến thức pháp lý, tinh thần trách nhiệm, bản lĩnh nghề nghiệp, trau dồi kỹ năng nghiên cứu hồ sơ, nắm vững các dạng vi phạm trong hoạt động xét xử, kiểm sát chặt chẽ việc chấp hành pháp luật tố tụng của Tòa án; nắm vững Luật Tố tụng hành chính, các Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán và các văn bản hướng dẫn trong tố tụng hành chính và các Luật nội dung, hạn chế thấp nhất các bản án, quyết định của TA bị hủy, sửa có lỗi của Kiểm sát viên do không làm tốt công tác kiểm sát. Đây là giải pháp quan trọng, thiết thực và khả thi nhất.

Ba là, phương pháp đào tạo cụ thể có thể thông qua việc tổ chức các hội nghị tập huấn, tọa đàm, hội thảo nghiên cứu chuyên đề nghiệp vụ, đề tài khoa học, báo cáo thực tế có liên quan đến việc áp dụng Luật TTHC cho cán bộ, Kiểm sát viên của VKS hai cấp nhằm nâng cao hơn nữa nhận thức lý luận và đúc rút kinh nghiệm thực tiễn, kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc, bất cập nảy sinh, chia sẻ kinh nghiệm giải quyết án, nâng cao nhận thức áp dụng pháp luật trong quá trình kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính. Phương thức đào tạo phải xuất phát từ đối tượng đào tạo, bồi dưỡng. Đối tượng đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát là những cán bộ, Kiểm sát viên đã có trình độ cử nhân luật hoặc thạc sĩ luật và đã qua công tác thực tiễn nên phải đổi mới phương thức đào tạo: không nên chỉ thiên về lý luận mà nên tập trung sâu vào kỹ năng kiểm sát giải quyết các vụ án cụ thể, phân tích những mặt làm được và mặt chưa làm được, phân tích nguyên nhân, rút kinh nghiệm

các vụ án bị hủy, sửa của từng Kiểm sát viên, trên cơ sở đó khắc phục những tồn tại và phát huy những yếu tố tiên bộ, tích cực.

Bốn là, cần tăng cường công tác đào tạo tại chỗ, tự đào tạo cho đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên trực tiếp làm công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, với các giảng viên chính là chính lãnh đạo Viện, những Kiểm sát viên giỏi có trình độ, kinh nghiệm trong ngành, qua đó rèn luyện kỹ năng nghiên cứu hồ sơ, kỹ năng tham gia phiên tòa. Việc tổ chức phải đảm bảo nghiêm túc, đúng yêu cầu; sau lớp tập huấn phải yêu cầu cán bộ, Kiểm sát viên có bài thu hoạch nộp để đánh giá chất lượng đào tạo.

Năm là, đối với Lãnh đạo VKSND tỉnh Cà Mau cần triển khai kịp thời các văn bản hướng dẫn của VKSND tối cao, TAND tối cao cho toàn tỉnh, tăng cường công tác đào tạo các kiến thức chuyên ngành, chuyên sâu trong các lĩnh vực liên quan đến luật nội dung và những văn bản hướng dẫn; tổ chức một số phiên tòa giả định theo yêu cầu cải cách tư pháp về các vụ án hành chính để rút kinh nghiệm cho Kiểm sát viên toàn tỉnh trong quá trình xét xử các vụ án hành chính...

### *3.2.3. Giải pháp tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành của ngành Kiểm sát*

- Cần tăng cường và nâng cao hơn nữa chất lượng công tác chỉ đạo, điều hành, lãnh đạo Viện cần bố trí cán bộ, Kiểm sát viên có năng lực, kinh nghiệm thực tiễn cho khâu công tác này.

- Lãnh đạo Viện phải nắm bắt kịp thời các thông tin, hướng dẫn chỉ đạo các cán bộ, Kiểm sát viên trong quá trình kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, sâu sát hơn quá trình kiểm duyệt báo cáo kết quả nghiên cứu hồ sơ của Kiểm sát viên. Có sự quan tâm thích đáng, đầu tư cả về chuyên môn và cơ sở vật chất để đẩy mạnh công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính.

Có chính sách đãi ngộ cho cán bộ, Kiểm sát viên làm khâu công tác này để khuyến khích tinh thần làm việc của các cán bộ, Kiểm sát viên.

- Trong công tác chỉ đạo, điều hành phải sát sao, thường xuyên liên tục giữa lãnh đạo VKSND cấp trên và lãnh đạo VKSND cấp dưới, giữa lãnh đạo Viện và Kiểm sát viên trong đơn vị. VKS cấp trên phải thường xuyên quan tâm, giúp đỡ các đơn vị VKS cấp dưới, kịp thời hướng dẫn những tình huống cụ thể để đảm bảo việc giải quyết vụ án được kịp thời, khách quan đúng quy định của pháp luật.

- Cải tiến và nâng cao chất lượng các cuộc họp giao ban, họp rút kinh nghiệm, nghiêm túc đánh giá toàn diện hoạt động kiểm sát xét xử, rút kinh nghiệm án hủy, sửa, tìm các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác. Tổ chức các hội nghị mang tính chuyên môn, có sự tham gia của Thẩm phán Tòa án để giải quyết các vấn đề vướng mắc khi giải quyết các vụ án hành chính.

- Trong quá trình thực thi Luật TTHC, cần tăng cường tổ chức tổng kết, đánh giá đánh giá kết quả án bị hủy, sửa, án có kháng nghị của toàn ngành để nâng cao nhận thức, năng lực, trình độ cho Kiểm sát viên.

- Tăng cường công tác kiểm tra nghiệp vụ, ngoài việc kiểm tra theo định kỳ 6 tháng, cả năm cần kết hợp kiểm tra đột xuất, kiểm tra chuyên đề về việc giải quyết án hành chính.

- Trong công tác tổ chức cán bộ: tuyển dụng cán bộ bảo đảm về chất lượng, đủ về số lượng để tạo nguồn Kiểm sát viên xét xử có trình độ nghiệp vụ cao; khắc phục tình trạng một Kiểm sát viên phải kiêm nhiệm nhiều khâu công tác; Thực hiện tốt công tác luân chuyển cán bộ, Kiểm sát viên; có cơ chế, chính sách phù hợp về quy hoạch, đào tạo bổ nhiệm Kiểm sát viên bảo đảm công bằng, dân chủ, công khai; tạo môi trường để mỗi Kiểm sát viên đều có cơ hội, học tập và rèn luyện kỹ năng nghiệp vụ, có động lực phấn đấu trong công tác.



- Đổi mới công tác thi đua khen thưởng, tránh hình thức, mở rộng tiêu chí khen thưởng, khen thưởng đột xuất cho các cá nhân có sáng kiến, giải pháp hiệu quả làm giảm các án bị hủy, sửa, nâng cao chất lượng kiểm sát giải quyết án hành chính. Khen thưởng, nhân điển hình tiên tiến những cá nhân có thành tích xuất sắc trong hoạt động kiểm sát các vụ án hành chính.

- Có chế độ tiền lương và phụ cấp theo hướng hợp lý hơn cho ngành Kiểm sát nói chung và cán bộ, Kiểm sát viên làm công tác kiểm sát giải quyết án hành chính nói riêng mới thu hút và phát triển được đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên giỏi, có năng lực tạo ra động lực thúc đẩy chất lượng, hiệu quả hoạt động của Ngành.

*3.2.4. Giải pháp cải tiến cơ chế phối hợp công tác giữa Viện kiểm sát với các cơ quan, ban ngành có liên quan*

- Thực hiện tốt Quy chế phối hợp liên ngành VKSND với TAND, công tác phối hợp giữa VKSND các cấp, giữa VKS với các cơ quan hữu quan trong giải quyết các vụ án hành chính để kịp thời tháo gỡ những vướng mắc, khó khăn trong công tác chuyên môn nghiệp vụ, tạo điều kiện cho mỗi cơ quan, đơn vị thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp.

- Tranh thủ sự chỉ đạo của cấp ủy, mặt trận đoàn thể để vận động đương sự hợp tác trong hoạt động tố tụng. Thường trực cấp ủy Đảng ở địa phương cần quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo các cơ quan, tổ chức, đoàn thể trong hệ thống chính trị nêu cao tinh thần trách nhiệm trong việc thực hiện công vụ, nhiệm vụ, phối hợp chặt chẽ, đồng bộ với các cơ quan tiến hành tố tụng, tạo điều kiện cung cấp chứng cứ, tài liệu liên quan để giải quyết vụ án nhưng không can thiệp, tác động vào việc giải quyết vụ án hành chính để góp phần giải quyết những khó khăn, vướng mắc, đặc biệt là đối với những trường hợp mà đương sự cố tình chống đối, ngăn cản, không hợp tác với TA và các cơ quan

liên quan khi thực hiện công tác đo đạc, định giá... làm cho vụ án kéo dài không được giải quyết dứt điểm, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các đương sự và ảnh hưởng đến chất lượng việc giải quyết vụ án.

- Đề cao tính độc lập của Kiểm sát viên trong việc kiểm sát giải quyết án, khắc phục tâm lý thụ động, e ngại, né tránh, sợ bị ảnh hưởng bởi cơ chế giám sát, quản lý hành chính của chính quyền địa phương.

- Cần tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Nâng cao trách nhiệm của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình thực hiện Điều 93 Luật TTHC “Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ”.

### **Tiểu kết Chương 3**

Trên cơ sở đánh giá tồn tại trong hoạt động kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính qua thực tiễn tỉnh Cà Mau, tác giả đề xuất một số giải pháp để bảo đảm và nâng cao địa vị pháp lý của Kiểm sát viên trong TTHC trong thời gian tới, đó là các giải pháp sau: giải pháp hoàn thiện pháp luật; giải pháp nâng cao năng lực, trình độ đội ngũ cán bộ, Kiểm sát viên; giải pháp tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành của ngành Kiểm sát; giải pháp cải tiến cơ chế phối hợp công tác giữa Viện kiểm sát với các cơ quan, ban ngành có liên quan.

## KẾT LUẬN

Trong những năm qua, có thể nói với chức trách, nhiệm vụ được giao, Kiểm sát viên VKSND với vị trí, vai trò là người bảo vệ pháp luật, đại diện cho VKS - một cơ quan độc lập và thống nhất trong hệ thống quyền lực nhà nước đã đứng trên lập trường vì lợi ích chung của nhân dân, của Nhà nước để duy trì pháp luật, đã có sự đóng góp to lớn đối với sự nghiệp cách mạng, xây dựng đất nước của Đảng và nhân dân ta. Những kết quả đạt được của Kiểm sát viên ngành Kiểm sát nói chung và Kiểm sát viên VKSND tỉnh Cà Mau nói riêng trong việc giải quyết các vụ án hành chính là đáng khích lệ. Tuy nhiên trong quá trình Kiểm sát viên thực hiện địa vị pháp lý của mình, thực tế tại tỉnh Cà Mau còn tồn tại cả về nhận thức và nghiệp vụ chuyên môn như phần thực trạng, nguyên nhân đã nêu.

Trong giai đoạn hiện nay và trong quá trình phát triển tiếp theo của đất nước, công cuộc cải cách tư pháp đang đi vào chiều sâu và đặt ra những yêu cầu mới, ngày càng cao cho ngành Kiểm sát. Do vậy, vai trò của VKSND trong TTHC có ý nghĩa rất quan trọng góp phần cùng ngành TA ban hành các bản án, quyết định đúng pháp luật. Điều đó đòi hỏi công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính của Kiểm sát viên trong đó có Kiểm sát viên tỉnh Cà Mau trong thời gian tới phải cố gắng nhiều hơn nữa, phát huy những kết quả đạt được, chấn chỉnh, khắc phục những thiếu sót, tồn tại, vận dụng những giải pháp đề ra trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của ngành, tạo nên sự chuyển biến tích cực trong việc nâng cao chất lượng công tác kiểm sát các hoạt động tư pháp của VKSND hai cấp tại tỉnh Cà Mau, góp phần hoàn thành nhiệm vụ chung của ngành Kiểm sát.

Do phạm vi nghiên cứu có giới hạn nên đề tài không tránh khỏi những khiếm khuyết và thiếu sót. Tác giả rất mong nhận được các ý kiến đóng góp của các chuyên gia, các thầy cô giáo để luận văn hoàn chỉnh hơn.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Ban (2017), *Thẩm quyền của VKSND cấp tỉnh trong xét xử vụ án hành chính từ thực tiễn tỉnh Đắk Lắk*, Luận văn thạc sĩ, Học Viện Hành chính quốc gia;
2. Lê Thị Bích Chi (2013), *Tập bài giảng Luật tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội;
3. Minh Đạo (2012), *Kiểm sát hoạt động tư pháp – chức năng quan trọng của Viện kiểm sát*, Tạp chí kiểm sát (số 10), tr. 12-17;
4. Nguyễn Ngọc Điệp (2016), *Bình luận khoa học Luật Tố tụng hành chính năm 2015*, Nxb Lao động, Thành phố Hồ Chí Minh;
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), *Nghị quyết số 08 NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới*, Hà Nội;
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội;
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2010), *Kết luận số 79-KL/TW ngày 28/7/2010 của Bộ Chính trị về đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Cơ quan điều tra*, Hà Nội;
8. Trần Thị Thu Hà (2014), *Vai trò của Viện kiểm sát trong tố tụng hành chính qua thực tiễn thành phố Hải Phòng*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Quốc gia Hà Nội;
9. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội;
10. Trần Thị Nhân (2017), *Pháp luật về Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân từ thực tiễn tỉnh Đắk Lắk*, Luận văn thạc sĩ, Học viện hành chính Quốc gia;
11. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1946), *Hiến pháp*, Hà Nội;

12. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1959), *Hiến pháp*, Hà Nội;
13. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1980), *Hiến pháp*, Hà Nội;
14. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1992), *Hiến pháp*, Hà Nội;
15. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội;
16. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1960), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Hà Nội;
17. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1981), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Hà Nội;
18. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1992), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Hà Nội;
19. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2002), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Hà Nội;
20. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2014), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Hà Nội;
21. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2010), *Luật tổ tụng hành chính*, Hà Nội;
22. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2015), *Luật tổ tụng hành chính*, Hà Nội;
23. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2014), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội;
24. Đào Trí Úc, *Chế định Viện kiểm sát nhân dân trong Hiến pháp Việt Nam*, Tạp chí kiểm sát, (số 13), tr.7-11;
25. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1996), *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính*, Hà Nội;
26. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1998), *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi bổ sung*, Hà Nội;

27. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2002), *Pháp lệnh Kiểm sát viên*, Hà Nội.
28. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2006), *Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính sửa đổi, bổ sung*, Hà Nội;
29. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2011), *Pháp lệnh sửa đổi bổ sung một số điều Pháp lệnh Kiểm sát viên*, Hà Nội;
30. Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2010), *Lịch sử Viện kiểm sát nhân dân Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội;
31. Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2012), *Kiểm sát hoạt động tư pháp – Chức năng quan trọng của Viện kiểm sát nhân dân*, *Tạp chí kiểm sát số 10/2012*, phát hành ngày 20/5/2012;
32. Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2012), *Tập bài giảng lớp bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát giải quyết án dân sự, hành chính*, trường Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát, Hà Nội;
33. Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2018), *Tài liệu hội thảo nhiệm vụ quyền hạn và phạm vi tranh tụng của Kiểm sát viên trong kiểm sát giải quyết vụ án hành chính*, Hà Nội;
34. Viện kiểm sát nhân dân tối cao – Tòa án nhân dân tối cao (2016), *Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao và TAND tối cao về phối hợp trong công tác giải quyết án hành chính*, Hà Nội;
35. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau (2013) , *Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chín -Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật năm 2013*, Cà Mau;
36. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau (2014), *Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chính - Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật năm 2014*, Cà Mau;

37. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau (2015), *Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chính - Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật năm 2015*, Cà Mau;
38. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau (2016), *Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chính - Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật năm 2016*, Cà Mau;
39. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Cà Mau (2017), *Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát giải quyết các vụ việc Hành chính - Kinh doanh thương mại - Lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật năm 2017*, Cà Mau.