

Số: 151 /BC-VKSTC

Hà Nội, ngày 06 tháng 11 năm 2023



## BÁO CÁO

Chuyên đề: ***Rút kinh nghiệm về công tác kháng nghị các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động***

Nguyên nhân: P.g: - *Đang TTĐT (web)*

Thời gian qua, ngành Kiểm sát nhân dân đã nghiêm túc quán triệt thực hiện có hiệu quả các chỉ thị của Viện trưởng VKSND tối cao về công tác kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm. Tuy nhiên qua theo dõi công tác kháng nghị cho thấy, một số vi phạm của Tòa án chưa được Viện kiểm sát phát hiện kịp thời để thực hiện quyền kháng nghị, số lượng kháng nghị có xu hướng giảm, chất lượng kháng nghị của một số Viện kiểm sát chưa đạt yêu cầu... Thực hiện chỉ đạo của Viện trưởng VKSND tối cao tại Hội nghị sơ kết công tác 6 tháng đầu năm 2023, theo Thông báo số 145/TB-VKSTC ngày 11/7/2023, Vụ 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 (Vụ 10) có nhiệm vụ phối hợp với các đơn vị có liên quan tổng hợp, đánh giá thực trạng công tác kháng nghị các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động, từ đó rút kinh nghiệm, đề ra giải pháp nhằm nâng cao chất lượng kháng nghị trong lĩnh vực này; trên cơ sở kết quả công tác của VKSND tối cao, báo cáo của 03 VKSND cấp cao, VKSND tối cao (Vụ 10) xây dựng chuyên đề ***“Rút kinh nghiệm về công tác kháng nghị các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động”*** trong ngành KSND (thời điểm lấy số liệu từ ngày 01/12/2022 đến ngày 30/8/2023), với các nội dung sau:

### I. TÌNH HÌNH, KẾT QUẢ CÔNG TÁC KHÁNG NGHỊ

#### 1.1. Tình hình

Trong thời gian từ ngày 01/12/2022 đến ngày 30/8/2023, trên địa bàn toàn quốc tình hình khiếu kiện hành chính, tranh chấp kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật đều tăng so với cùng kỳ năm 2022. Cụ thể, Viện kiểm sát thụ lý theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm là 38.169 vụ việc (*tăng 2,58% so với cùng kỳ*)<sup>1</sup>. Riêng án hành chính thụ lý kiểm sát 10.709 vụ án theo các thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm tăng 328 vụ, 2,7%<sup>2</sup>.

Các khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý Nhà nước về đất đai

<sup>1</sup> Số vụ VKS thụ lý HC: 10.709 vụ; KDTM, LD: 27.460 vụ việc

<sup>2</sup> Theo thủ tục: Sơ thẩm 7.872 vụ; phúc thẩm 2.731 vụ; giám đốc thẩm, tái thẩm 106 vụ

chiếm 91% trên tổng số vụ án hành chính, chủ yếu là các khiếu kiện về cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; quyết định cưỡng chế thu hồi đất; xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; cấp, thu hồi giấy phép đầu tư có sử dụng đất.... Các tranh chấp kinh doanh, thương mại chủ yếu là tranh chấp thành viên công ty, tranh chấp hợp đồng hợp tác kinh doanh, tranh chấp hợp đồng tín dụng...; Tranh chấp trong lĩnh vực lao động thường phát sinh giữa cá nhân người lao động với người sử dụng lao động trong giao kết, thực hiện hợp đồng lao động khi đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động, sa thải, bồi thường các khoản trợ cấp nghỉ việc; người sử dụng lao động yêu cầu bồi thường chi phí đào tạo...

Toàn Ngành đã kiểm sát 8.389 bản án, quyết định của Tòa án, trong đó số bản án quyết định VKS phát hiện có vi phạm là 1.416 (chiếm 16,9%). Ban hành 287 quyết định kháng nghị (tăng 10 kháng nghị, 2,06% so với cùng kỳ), trong đó kháng nghị phúc thẩm là 231 kháng nghị, kháng nghị giám đốc thẩm là 56 kháng nghị. Tòa án đã đưa ra xét xử 175 vụ có kháng nghị phúc thẩm, theo đó, chấp nhận kháng nghị là 110 vụ (đạt 62,86%, tăng 0,85% so với cùng kỳ); xét xử giám đốc thẩm 51 vụ có kháng nghị của VKS, chấp nhận kháng nghị là 36 vụ (đạt 70,5%, giảm 0,94% so với cùng kỳ). Riêng xét xử giám đốc thẩm án hành chính được Tòa án chấp nhận kháng nghị đạt tỷ lệ cao (9/11 vụ, đạt 81,8%, vượt chỉ tiêu Quốc hội giao).

Viện trưởng VKSND các cấp đã tăng cường quản lý, chỉ đạo, điều hành nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kháng nghị. Kết quả đã kịp thời phát hiện nhiều vi phạm, ban hành nhiều kháng nghị được Tòa án chấp nhận, góp phần bảo đảm việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động của Tòa án đúng pháp luật; qua đó bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

## **1.2. Kết quả công tác kháng nghị phúc thẩm**

- Số kháng nghị ban hành trong kỳ: 231 vụ (158 HC, 73 KDTM, LĐ) tăng 19 kháng nghị (17,85%) so với cùng kỳ năm 2022. Trong đó:

+ Kháng nghị ngang cấp: 122 vụ (73 HC, 49 KDTM, LĐ) (chiếm tỷ lệ 52,8%)

+ Kháng nghị trên cấp: 109 vụ (85 HC, 24 KDTM) (chiếm tỷ lệ 47,2%)

- Số kháng nghị được Tòa án xét xử phúc thẩm trong kỳ: 175 vụ (85 HC, 90 KDTM, LĐ). Trong đó chấp nhận kháng nghị là 110 vụ (đạt 62,86%); không chấp nhận kháng nghị là 65 vụ (chiếm 37,14%), cụ thể:

+ Tòa án cấp tỉnh xét xử phúc thẩm là 67 vụ (03HC- 63KDTM, LĐ), chiếm 38,3% trên tổng số kháng nghị được đưa ra xét xử. Tòa án chấp nhận kháng nghị là 45 vụ (01HC- 44KDTM, LĐ), đạt 67,2%; không chấp nhận là 22 vụ (chiếm 32,8%)

+ Tòa án cấp cao xử phúc thẩm là 108 vụ (82HC- 27KDTM, LĐ), *chiếm 61,7%*. Tòa án chấp nhận kháng nghị 65 vụ (39HC- 26KDTM, LĐ) (*đạt 60,2%*); không chấp nhận là 43 vụ (*chiếm 39,8%*).

Các kháng nghị của VKS không được Tòa án chấp nhận vì lý do bản án, quyết định sơ thẩm là có căn cứ, đúng pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự đã được đảm bảo; Tòa án nhận định kháng nghị của Viện kiểm sát không có căn cứ.

- *Quan điểm của Viện kiểm sát:*

+ Rút kháng nghị: 17 vụ (*chiếm tỷ lệ 7,3%*). Trong đó: Rút trước phiên tòa do đương sự rút kháng cáo nên kháng nghị là không cần thiết (02 vụ); tại phiên tòa phúc thẩm đương sự thỏa thuận giải quyết vụ án (09 vụ); do kháng nghị không có căn cứ (06 vụ).

+ Thống nhất quan điểm kháng nghị của VKS cấp dưới: 175/175 vụ.

- *Biện pháp xử lý của VKS đối với những kháng nghị không được chấp nhận*

+ Đối với 22 kháng nghị của VKS không được Tòa án chấp nhận kháng nghị, VKS cấp tỉnh đã báo cáo đề nghị VKS cấp cao kháng nghị giám đốc thẩm là 20 vụ (*chiếm 90,9%*).

+ Đối với 43 kháng nghị của VKS không được Tòa án chấp nhận, VKS cấp cao đã báo cáo đề nghị VKSND tối cao kháng nghị giám đốc thẩm 43 vụ (*đạt 100%*)

## **1.2. Công tác kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm**

- Số kháng nghị ban hành trong kỳ: 56 vụ (09 HC, 47 KDTM, LĐ) *giảm 09 kháng nghị (26,8%) so với cùng kỳ.*

- Số kháng nghị được Tòa án xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm trong kỳ: 51 vụ (11 HC, 40 KDTM, LĐ); Tòa chấp nhận kháng nghị là 36 vụ (9HC-27KDTM, LĐ), *đạt 70,5%, giảm 0,94% so với cùng kỳ*; Tòa án không chấp nhận: 15 vụ (*chiếm tỷ lệ 29,5%*), lý do Tòa án đưa ra là bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp dưới là có căn cứ, đúng pháp luật.

- *Quan điểm của Viện kiểm sát:*

+ Rút kháng nghị: 0

+ Bảo lưu quan điểm kháng nghị giám đốc thẩm: 51/51 vụ.

- *Biện pháp xử lý của VKS đối với những kháng nghị không được chấp nhận*

+ Đối với những trường hợp Tòa án không chấp nhận kháng nghị của VKS, các VKS đã chủ động xem xét đề rút kinh nghiệm chung, tìm ra nguyên nhân vì sao kháng nghị không được chấp nhận. Đối với trường hợp Tòa án không chấp

nhận kháng nghị mà không có căn cứ, VKS cấp cao tiếp tục ban hành thông báo đề nghị VKSND tối cao xem xét kháng nghị theo thẩm quyền (15/15 vụ).

### **1.3. Một số dạng vi phạm của Tòa án bị Viện kiểm sát kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm**

- Xác định sai đối tượng, thời hiệu khởi kiện;
- Xác định không đúng mối quan hệ tranh chấp;
- Xác định sai tư cách người tham gia tố tụng, không đưa đầy đủ những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vào tham gia tố tụng;
- Việc thu thập chứng cứ chưa đầy đủ, sử dụng tài liệu không có giá trị pháp lý để làm chứng cứ;
- Vi phạm trong việc áp dụng không đúng quy phạm pháp luật điều chỉnh, áp dụng quy phạm pháp luật đã hết hiệu lực, không đúng thời điểm xảy ra sự kiện pháp lý hoặc không đúng văn bản pháp luật chuyên ngành: vi phạm việc áp dụng pháp luật về việc xử lý tài sản thế chấp, bảo lãnh, về việc tính lãi suất; vi phạm trong việc giải quyết hậu quả của hợp đồng vô hiệu; vi phạm trong việc công nhận giá trị pháp lý của hợp đồng giả tạo; vi phạm liên quan đến tranh chấp trong nội bộ doanh nghiệp; vi phạm liên quan đến tranh chấp có yếu tố nước ngoài.
- Vi phạm trong việc xác định thẩm quyền giải quyết của Tòa án;
- Vi phạm trong việc áp dụng pháp luật về án phí, lệ phí....

## **II. NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ**

### **2.1. Ưu điểm**

Trong thời gian qua, lãnh đạo Viện kiểm sát các cấp đã quan tâm đến khâu công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động, coi đây là một trong những khâu công tác trọng tâm, trong đó chú trọng công tác kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm. VKSND các cấp đã thực hiện quyền kháng nghị theo đúng quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật tổ chức VKSND, Thông tư liên tịch số 02/2016, số 03/2016 và các quy chế, quy định của Ngành... Viện kiểm sát đã phát hiện được nhiều vi phạm trong các bản án, quyết định của Tòa án và thực hiện quyền kháng nghị. So với 6 tháng đầu năm<sup>3</sup>, công tác kháng nghị phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm đã có sự chuyển biến tích cực, cụ thể như sau:

Số lượng kháng nghị phúc thẩm tăng (*tăng 19 kháng nghị (17,85%) so với cùng kỳ*), trong đó kháng nghị ngang cấp chiếm tỷ lệ cao (*chiếm tỷ lệ 52,8%*); chất

<sup>3</sup> 6 tháng đầu năm 2023, toàn Ngành ban hành 97 kháng nghị phúc thẩm và 30 kháng nghị GDT, TT; Tòa án xét xử phúc thẩm 131 vụ, chấp nhận 68 vụ đạt 51,9%; Tòa án xét xử giám đốc thẩm 36 vụ, chấp nhận 21 vụ, đạt 58,3%)

lượng kháng nghị phúc thẩm án kinh doanh, thương mại, lao động được Tòa án chấp nhận đạt, vượt chỉ tiêu Quốc hội giao (đạt 77,8%)<sup>4</sup>; chất lượng kháng nghị giám đốc thẩm án hành chính được Tòa án chấp nhận cao (đạt 81,8%)<sup>5</sup>; tỷ lệ rút kháng nghị thấp (chiếm tỷ lệ 7,3%)<sup>6</sup>, đạt chỉ tiêu theo quy định của Ngành quy định là ≤ 15%.

## 2.2. Tồn tại, hạn chế

Chất lượng kháng nghị phúc thẩm án hành chính và chất lượng kháng nghị giám đốc thẩm án kinh doanh, thương mại, lao động chưa đạt chỉ tiêu của Quốc hội và của Ngành giao; còn có kháng nghị phải rút vì không có căn cứ.

## 2.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

### 2.3.1. Nguyên nhân chủ quan

- *Công tác quản lý, chỉ đạo điều hành*: Lãnh đạo một số Viện kiểm sát cấp dưới chưa thực sự quan tâm đúng mức đối với công tác này dẫn đến việc chỉ đạo còn thiếu sát sao, việc bố trí công chức làm khâu công tác hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động còn kiêm nhiệm<sup>7</sup>, số lượng ít, chưa có nhiều kinh nghiệm và thiếu sự ổn định nên trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ còn gặp nhiều khó khăn, dẫn đến chất lượng công tác kiểm sát chưa được bảo đảm. Việc tổ chức rút kinh nghiệm về công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động nói chung và công tác kháng nghị nói riêng ở một số đơn vị chưa được thường xuyên. Việc sơ kết, tổng kết, rút kinh nghiệm, tập huấn, tổ chức các lớp học, bồi dưỡng xây dựng kỹ năng nghiên cứu phát hiện bản án, quyết định có vi phạm và kỹ năng xây dựng kháng nghị chưa được đầu tư đúng mức... Trong chỉ đạo điều hành, có lãnh đạo còn thiếu kiên quyết trong việc xử lý vi phạm của bản án, quyết định.

- *Năng lực, trình độ, ý thức của Kiểm sát viên*: Việc chủ động trong nghiên cứu, học tập của một số Kiểm sát viên, Kiểm tra viên còn hạn chế; một số Kiểm sát viên chưa có nhiều kinh nghiệm, kỹ năng trong nhận diện và phát hiện vi phạm của Tòa án nên chưa kịp thời phát hiện vi phạm để đề xuất lãnh đạo đơn vị ban hành kiến nghị, kháng nghị; còn có cán bộ, Kiểm sát viên tham mưu chưa đầy đủ, chính xác trong việc ban hành kháng nghị nhưng lãnh đạo không kịp thời kiểm tra, phát hiện sai sót dẫn đến phải rút kháng nghị hoặc kháng nghị không được chấp nhận. Một số trường hợp Kiểm sát viên phát hiện được vi phạm nhưng ngại va chạm, trong quan hệ phối hợp giữa các cơ quan tố tụng và

<sup>4</sup> Số kháng nghị án KDTM, LĐ được Tòa án đưa ra xét xử phúc thẩm là 90 vụ, Tòa án chấp nhận kháng nghị của VKS là 70 vụ

<sup>5</sup> Số kháng nghị GĐT án HC được Tòa án đưa ra xét xử 11 vụ, Tòa án chấp nhận kháng nghị của VKS là 09 vụ

<sup>6</sup> VKS rút kháng nghị 17 vụ/231 kháng nghị đã ban hành.

<sup>7</sup> Theo Quyết định sáp nhập đơn vị cấp phòng VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ngày 31/01/2020 của Viện trưởng VKSND tối cao thì hiện nay có 31 Phòng ghép làm công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ việc dân sự, vụ án hành chính; 32 Phòng làm công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc KDTM, LĐ và những việc khác theo quy định của pháp luật.

các cơ quan liên quan có lúc còn nể nang nên không đề xuất Lãnh đạo Viện ban hành kháng nghị theo đúng quy định.

- Công tác phối hợp giữa Viện kiểm sát với Toà án, giữa Viện kiểm sát các cấp với nhau:

+ Công tác phối hợp giữa một số Viện kiểm sát và Toà án chưa thực sự tốt. Vẫn còn tồn tại tình trạng Toà án cấp sơ thẩm vi phạm thời hạn gửi bản án, quyết định cho Viện kiểm sát cùng cấp dẫn đến việc Viện kiểm sát không đủ thời gian thực hiện công tác kiểm sát bản án, quyết định để ban hành kháng nghị phúc thẩm khi phát hiện vi phạm. Ở nhiều nơi Toà án chuyển hồ sơ cận ngày xét xử ảnh hưởng đến việc nghiên cứu hồ sơ của Kiểm sát viên. Còn tình trạng một số vụ việc Viện kiểm sát yêu cầu Toà án chuyển hồ sơ để nghiên cứu kháng nghị nhưng Toà án không chuyển ngay hồ sơ mà kéo dài thời gian làm ảnh hưởng tới thời hạn kháng nghị hoặc do án có kháng cáo, hồ sơ đã chuyển lên cấp phúc thẩm nên không nghiên cứu để kháng nghị được.

+ Công tác phối hợp giữa hai cấp kiểm sát trong công tác kháng nghị còn một số hạn chế: Vẫn còn đơn vị chưa thực hiện nghiêm túc về việc gửi đủ và đúng thời hạn bản sơ thẩm, phiếu kiểm sát cho Viện kiểm sát cấp trên. Vẫn còn xảy ra tình trạng khi quyết định rút kháng nghị, Viện kiểm sát tham gia phiên tòa xét xử cấp phúc thẩm không trao đổi với Viện kiểm sát cấp dưới trực tiếp, có khi không gửi kết quả xét xử phúc thẩm cho Viện kiểm sát cấp dưới biết. Về phía Viện kiểm sát cấp dưới, có một số đơn vị chưa trao đổi về những trường hợp cần thiết kháng nghị đề Viện kiểm sát cấp trên nghiên cứu xem xét việc kháng nghị phúc thẩm trên cấp hoặc báo cáo xin ý kiến có kháng nghị hay không; có trường hợp Viện kiểm sát cấp dưới đã xin ý kiến thỉnh thị nhưng Viện kiểm sát cấp trên không đồng ý mà vẫn kháng nghị dẫn đến việc Toà án bác kháng nghị hoặc Viện kiểm sát cấp trên rút kháng nghị.

- Việc kháng nghị phúc thẩm bản án, quyết định của Toà án phải xem xét, cân nhắc một cách thận trọng nhằm bảo đảm ổn định tình hình chính trị tại các địa phương nên trong một số trường hợp Viện kiểm sát thấy không cần thiết phải kháng nghị mà chỉ kiến nghị đến các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương để khắc phục vi phạm cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến số lượng kháng nghị phúc thẩm án hành chính giảm.

### **2.3.2. Nguyên nhân khách quan**

- Sự phát triển về kinh tế - xã hội, sự thay đổi về chính sách pháp luật dẫn đến các khiếu kiện, tranh chấp xảy ra ngày càng nhiều, kéo theo số lượng các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động ngày càng tăng. Trong kỳ báo cáo toàn Ngành đã thụ lý kiểm sát 38.169 vụ việc theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm (tăng 2,58% so với cùng kỳ)<sup>8</sup> với tính

<sup>8</sup> Theo thủ tục sơ thẩm là 23.003 vụ việc; phúc thẩm là 14.857 vụ việc; giám đốc thẩm, tái thẩm là 309 vụ việc

chất vụ việc ngày càng phức tạp trong khi số lượng cán bộ, công chức làm khâu công tác này còn hạn chế nên đã ảnh hưởng đến số lượng và chất lượng giải quyết các vụ việc.

- Do nhận thức và áp dụng pháp luật làm căn cứ kháng nghị chưa thống nhất giữa Viện kiểm sát và Tòa án bởi hệ thống pháp luật điều chỉnh trong quan hệ hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động rộng; trong lĩnh vực đất đai có nhiều văn bản qua các thời kỳ, nhiều chính sách thay đổi làm cho việc áp dụng pháp luật gặp khó khăn. Bên cạnh đó, một số quy định pháp luật chậm được hướng dẫn, dẫn đến việc đánh giá chứng cứ trong một số vụ việc còn khác nhau, gây khó khăn cho KSV khi xác định, đánh giá mức độ vi phạm để làm căn cứ kháng nghị.

- Một số vụ án, Tòa án có cùng quan điểm với VKS về vi phạm được nêu trong kháng nghị, tuy nhiên do có sự chuyển biến của tình hình, thay đổi của chính sách pháp luật, đồng thời, bản án đã được thi hành nên để ổn định tình hình thì Tòa án cho rằng không cần thiết phải hủy án để xét xử lại nên không chấp nhận kháng nghị của VKS.

- Án hành chính thường có tính chất phức tạp, có tính chất đặc thù. Chủ thể bị kiện trong vụ án hành chính là cơ quan Nhà nước, người có chức vụ trong cơ quan Nhà nước, do đó, nhiều trường hợp không tham gia hoặc tham gia không đầy đủ đối thoại, phiên tòa; không cung cấp đầy đủ tài liệu cho cơ quan tiến hành tố tụng gây khó khăn trong giải quyết vụ án.

- Các vụ việc ở giai đoạn giám đốc thẩm có tính chất phức tạp; số lượng vụ việc có đơn đề nghị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm ngày càng gia tăng<sup>9</sup>. Bên cạnh đó, một số vụ việc kéo dài, xét xử nhiều cấp, nhiều lần... dẫn đến khó khăn trong việc xác định đúng bản chất vụ việc và thực hiện quyền kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm.

### **III. BÀI HỌC KINH NGHIỆM, GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ**

#### **3.1. Bài học kinh nghiệm**

*Thứ nhất*, Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ hồ sơ để nắm chắc nội dung vụ việc; đánh giá đầy đủ, khách quan, toàn diện các vấn đề phải giải quyết, kiểm sát chặt chẽ quá trình giải quyết, thực hiện các hoạt động tố tụng của Tòa án kể từ khi thụ lý và trong suốt quá trình giải quyết vụ việc; phân tích, tổng hợp chứng cứ, áp dụng chính xác quy định của pháp luật tố tụng và các văn bản pháp luật nội dung có liên quan.

*Thứ hai*, khi tham gia phiên tòa Kiểm sát viên phải lắng nghe, ghi chép, theo dõi sát diễn biến phiên tòa. Tập trung ghi chép những lời khai mới, xem xét, đánh giá các chứng cứ đương sự mới xuất trình tại phiên tòa, chủ động tham gia hỏi tại phiên tòa. Khi quan điểm của Viện kiểm sát không được Hội đồng xét

<sup>9</sup> Tại VKSND tối cao (Vụ 10) 9 tháng đầu năm số đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm tăng 90% so với cùng kỳ năm 2022.

xử chấp nhận, Kiểm sát viên phải chủ động xin ý kiến của Lãnh đạo Viện; trường hợp xác định rõ ràng quan điểm của Viện kiểm sát là có căn cứ thì xây dựng dự thảo quyết định kháng nghị. Theo dõi, đôn đốc Tòa án ban hành bản án, quyết định và gửi cho Viện kiểm sát đúng thời hạn luật định để kịp thời nghiên cứu, đề xuất kháng nghị.

*Thứ ba*, khi nhận được bản án, quyết định của Tòa án, Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ nội dung của bản án, quyết định; xem xét, đánh giá lại một cách khách quan, toàn diện toàn bộ yêu cầu của nguyên đơn, bị đơn và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và những tài liệu, chứng cứ Tòa án thu thập, đương sự cung cấp, nội dung các văn bản trả lời của các cơ quan chức năng để xác định sự thật khách quan của vụ việc... Nghiên cứu nội dung kháng cáo, đơn đề nghị của đương sự và các tài liệu, chứng cứ gửi kèm. Đối với những vụ việc phức tạp có phản ánh của báo chí, phương tiện truyền thông, các vụ việc có nhiều quan điểm khác nhau, lãnh đạo đơn vị cần trực tiếp nghiên cứu hồ sơ và đưa ra thảo luận tại đơn vị để thống nhất đường lối giải quyết. Khi phát hiện vi phạm, Kiểm sát viên cần phải xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm để tham mưu Lãnh đạo Viện có biện pháp giải quyết phù hợp. Đối với những vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng hoặc về nội dung, làm ảnh hưởng đến việc giải quyết vụ án, không bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự thì báo cáo Viện trưởng ban hành kháng nghị. Trường hợp cần xin ý kiến của Viện kiểm sát cấp trên trực tiếp để được hướng dẫn, chỉ đạo nhằm củng cố quan điểm trước khi kháng nghị thì phải báo cáo Lãnh đạo Viện xin ý kiến chỉ đạo<sup>10</sup>. Quyết định kháng nghị của Viện kiểm sát phải thực hiện theo đúng mẫu quy định của Ngành, lập luận phải vững chắc, thuyết phục, viện dẫn căn cứ pháp luật chính xác, phải phân tích, đánh giá làm rõ căn cứ kháng nghị, những vi phạm nghiêm trọng về pháp luật tố tụng, nội dung thuộc điều khoản nào của luật, nêu rõ quan điểm giải quyết của Viện kiểm sát đối với vụ án theo hướng sửa hay hủy bản án, quyết định của Tòa án.

Trường hợp Tòa án không chấp nhận kháng nghị của Viện kiểm sát, nếu nhận thấy kháng nghị có căn cứ thì Kiểm sát viên nghiên cứu xây dựng Thông báo phát hiện vi phạm pháp luật trong bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật đến Viện kiểm sát có thẩm quyền kháng nghị để giải quyết. Thông báo phải nêu rõ nội dung vụ án, vi phạm của Tòa án, quan điểm của Viện kiểm sát đã tham gia phiên tòa phúc thẩm, gửi kèm các tài liệu liên quan đến vi phạm của Tòa án, tài liệu chứng minh kháng nghị của Viện kiểm sát có căn cứ.

*Thứ tư*, ở giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm, cần lưu ý các căn cứ kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm phải đúng pháp luật quy định, phân biệt với căn cứ kháng nghị phúc thẩm; đồng thời phải xác định việc kháng nghị có thực sự cần thiết hay không. Trường hợp tại phiên tòa giám đốc thẩm, tái

<sup>10</sup> Tham khảo cách làm của VC2 tại Văn bản số 760/VC2-VP ngày 20/7/2022 của Viện trưởng VC2 về việc phối hợp trao đổi, nghiên cứu cho ý kiến dự thảo kháng nghị phúc thẩm của VKSND cấp tỉnh

thẩm phát sinh việc cần xác minh, thu thập bổ sung chứng cứ để củng cố quan điểm bảo vệ kháng nghị thì Kiểm sát viên đề nghị Hội đồng xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm hoãn phiên tòa để báo cáo lãnh đạo đơn vị xem xét, quyết định. Tăng cường công tác trao đổi để thống nhất quan điểm trong trường hợp tại phiên tòa giám đốc thẩm, tái thẩm có sự khác nhau về quan điểm giải quyết vụ án giữa Hội đồng xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm và đại diện VKSND tối cao theo Nghị quyết liên tịch số 01-NQLT/BCSĐ ngày 11/5/2023 về việc tăng cường công tác phối hợp lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện chức năng, nhiệm vụ giữa Ban cán sự Đảng VKSND tối cao và TAND tối cao.

### 3.2. Giải pháp

*Một là*, Viện kiểm sát các cấp cần tiếp tục xác định nâng cao chất lượng công tác 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 là nhiệm vụ trọng tâm, chú trọng nâng cao chất lượng kháng nghị phúc thẩm, đặc biệt là phúc thẩm án hành chính. Cần tập trung nâng cao chất lượng kiểm sát án cấp huyện, cấp tỉnh (đối với án hành chính), những vụ việc mà VKS không tham gia phiên tòa nhằm tăng cường hơn nữa việc phát hiện vi phạm để kháng nghị. Tiếp tục thực hiện nghiêm chỉ đạo của Viện trưởng VKSND tối cao yêu cầu Viện trưởng Viện kiểm sát các cấp trực tiếp chịu trách nhiệm trong lĩnh vực công tác này; trực tiếp nghe báo cáo, quyết định việc kháng nghị, bổ sung, rút kháng nghị; tập trung hơn nữa trong công tác chỉ đạo, chủ động đề ra các giải pháp hiệu quả nhằm nâng cao chất lượng kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động, phấn đấu đạt và vượt chỉ tiêu của Quốc hội và của Ngành giao.

*Hai là*, tiếp tục quán triệt thực hiện nghiêm các quy định của Luật TTHC, Bộ luật TTDS, văn bản pháp luật có liên quan và các quy định, hướng dẫn của VKSND tối cao; các Chỉ thị của Viện trưởng VKSND tối cao như Chỉ thị số 01/CT-VKSTTC ngày 02/12/2022 về công tác của ngành Kiểm sát năm 2023; Chỉ thị số 07/CT-VKSTC ngày 06/8/2021 về công tác kháng nghị; Chỉ thị số 05/CT-VKSTC ngày 18/10/2022 về thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm sát.

*Ba là*, nâng cao hiệu quả phát hiện vi phạm để thực hiện quyền kháng nghị, chủ động kiểm sát các hoạt động tố tụng từ khi Tòa án ra thông báo thụ lý vụ việc và trong suốt quá trình giải quyết vụ việc. Chủ động nghiên cứu, thực hiện các hướng dẫn, thông báo rút kinh nghiệm, các tài liệu tập huấn của các hội nghị chuyên đề về lĩnh vực công tác này. Quán triệt Nghị quyết liên tịch số 01-NQLT/BCS ngày 11/5/2023 của Ban cán sự đảng VKSND tối cao và TAND tối cao về công tác kháng nghị giám đốc thẩm và Thông báo số 197/TB-VKSTC ngày 06/10/2023 về ý kiến chỉ đạo của Viện trưởng VKSND tối cao tại Hội nghị giao ban công tác Quý IV năm 2023 của Cơ quan VKSND tối cao, theo đó cần

nghiên cứu kỹ, lựa chọn kháng nghị những bản án, quyết định vi phạm nghiêm trọng, rõ ràng, việc kháng nghị có tính thuyết phục cao, kháng nghị cần lập luận sắc bén, qua đó góp phần nâng cao tỷ lệ kháng nghị được Hội đồng xét xử chấp nhận. Những bản án, quyết định có vi phạm không lớn cần tổng hợp để kiến nghị, yêu cầu chấn chỉnh, khắc phục.

**Bốn là**, thực hiện công tác cán bộ theo tinh thần Nghị quyết số 40-NQ/BCSD ngày 30/3/2022 của Ban Cán sự đảng VKSND tối cao và Chỉ thị số 05/CT-VKSTC ngày 18/10/2022 của Viện trưởng VKSND tối cao, đó là: Lựa chọn, bố trí, đào tạo, tự đào tạo đội ngũ Kiểm sát viên có bản lĩnh, giỏi chuyên môn, nghiệp vụ đảm nhiệm khâu công tác này. Có kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức bảo đảm đáp ứng được yêu cầu công việc, ổn định, có tính kế thừa. Chỉ luân chuyển, điều động Kiểm sát viên giỏi của khâu công tác này khi đã có nhân sự có năng lực tương đương thay thế; Kiểm sát viên giỏi có nguyện vọng được gắn bó lâu dài với công tác này thì xem xét chưa luân chuyển, điều động. Trường hợp điều kiện, tiêu chuẩn tương đương thì ưu tiên chọn Kiểm sát viên, công chức làm công tác kiểm sát án hành chính, dân sự để quy hoạch, bổ nhiệm. Từng bước xây dựng đội ngũ chuyên gia giỏi trong công tác này ở Viện kiểm sát các cấp.

**Năm là**, tăng cường công tác sơ kết, tổng kết, hướng dẫn, giải đáp vướng mắc về nghiệp vụ và pháp luật cho VKS cấp dưới; VKSND cấp trên, trong đó 03 VKSND cấp cao thực hiện tốt công tác hướng dẫn nghiệp vụ và trả lời thỉnh thị; rút kinh nghiệm, ban hành thông báo rút kinh nghiệm đối với các vụ án có thiếu sót vi phạm, phổ biến những cách làm hay, sáng tạo; tăng cường tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng, kiểm tra nghiệp vụ.

**Sáu là**, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trong những lĩnh vực công tác còn hạn chế; giảm việc thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch; tăng cường công tác tự kiểm tra, thanh tra nội bộ, đột xuất.

**Bảy là**, chủ động tham mưu cho Cấp ủy, chính quyền địa phương trong việc ban hành và tổ chức thực hiện các chủ trương trong quản lý hành chính Nhà nước để hạn chế đến mức tối đa khiếu nại, khiếu kiện, nhằm đảm bảo trật tự quản lý hành chính, lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền lợi ích hợp pháp của công dân; tranh thủ sự lãnh đạo, chỉ đạo của Cấp ủy địa phương trong thực hiện nhiệm vụ công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính phức tạp, dư luận xã hội quan tâm hoặc có yếu tố nước ngoài theo tinh thần Chỉ thị số 26-CT/TW ngày 9/11/2018 của Bộ Chính trị và Hướng dẫn số 04-HD/TW ngày 9/12/2020 của Ban Bí thư Trung ương Đảng.

**Tám là**, VKSND các cấp chủ động xây dựng quan hệ phối hợp công tác với Tòa án và các cơ quan liên quan trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ việc; tăng cường xây dựng và triển khai thực hiện có hiệu quả quy chế phối

hợp nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình giải quyết vụ việc; tăng cường trao đổi, phối hợp với Tòa án trong việc chuyển các văn bản tố tụng, các tài liệu phát sinh trước khi mở phiên tòa, trong đánh giá chứng cứ, áp dụng pháp luật để thống nhất quan điểm giải quyết vụ việc. Phối hợp trong việc tổ chức các phiên tòa xét xử trực tuyến, trực tiếp để hạn chế việc hoãn phiên tòa nhiều lần, kéo dài gây khó khăn cho người dân và các cơ quan, tổ chức khác khi tham gia tố tụng.

**Chín là,** ứng dụng công nghệ thông tin trong việc gửi bản án, quyết định, tài liệu giữa VKS các cấp nhằm rút ngắn thời gian giao nhận, bảo đảm thời hạn kiểm sát được kịp thời theo quy định.

### **3.3. Đề xuất, kiến nghị**

#### **3.3.1. Đối với Quốc hội**

Kiến nghị Quốc hội xem xét sửa đổi một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính theo hướng bảo đảm cho Viện kiểm sát thực hiện có hiệu quả chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, tăng thẩm quyền cho Viện kiểm sát trong quá trình tham gia giải quyết vụ việc, tiếp cận hồ sơ, tài liệu, chứng cứ như:

- Viện kiểm sát cần phải tham gia tất cả các phiên tòa, phiên họp sơ thẩm (Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 21 BLTTDS), bổ sung quy định hoãn phiên tòa trong trường hợp Kiểm sát viên được phân công tham gia phiên tòa, phiên họp vắng mặt có lý do chính đáng (quy định tại khoản 1 Điều 232, khoản 1 Điều 296, khoản 1 Điều 367 BLTTDS);
- Khi Tòa án chuyển các quyết định trả lại đơn khởi kiện, quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ vụ, việc thì phải chuyển kèm tài liệu là căn cứ trả lại đơn và căn cứ tạm đình chỉ, đình chỉ (bổ sung quy định tại khoản 2 Điều 192, khoản 2 Điều 214, khoản 3 Điều 217 BLTTDS; khoản 2 Điều 123, khoản 2 Điều 141, khoản 2 Điều 143 LTTHC);
- Viện kiểm sát được trực tiếp tham gia hoạt động xem xét, thẩm định tại chỗ của Tòa án (bổ sung quy định tại Điều 101 BLTTDS; Điều 88 LTTHC);
- Quy định rõ Viện kiểm sát cũng được thực hiện đầy đủ các biện pháp thu thập tài liệu, chứng cứ như Tòa án được quy định tại khoản 2, 3, 4 Điều 84 và các điều từ Điều 85 đến Điều 98 LTTHC, khoản 2, 3, 4 Điều 97 và các điều từ Điều 98 đến Điều 106 BLTTDS để phục vụ việc kháng nghị;
- Quy định tăng thời hạn nghiên cứu hồ sơ cho VKS cùng cấp đối với các vụ việc phức tạp (sửa quy định tại khoản 2 Điều 220 BLTTDS; Điều 147 LTTHC).
- Sửa quy định về thời hạn gửi bản phát biểu của Kiểm sát viên sau khi kết thúc phiên tòa (quy định tại Điều 262, Điều 306, Điều 375, Điều 341 BLTTDS; Điều 190, Điều 240, Điều 270, Điều 286 LTTHC).

### 3.2. Đối với VKSND tối cao

- Phối hợp với TAND tối cao nghiên cứu sửa đổi Thông tư liên tịch số 02/2016/TTLT-VKSTC-TANDTC ngày 31/8/2016 quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự; Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSTC-TANDTC ngày 31/8/2016 quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật Tố tụng hành chính cho phù hợp với thực tiễn. Tiếp tục ban hành các văn bản hướng dẫn kỹ năng kiểm sát việc giải quyết các loại án cụ thể và về thao tác nghiệp vụ.

- Phối hợp với TAND tối cao trong việc hướng dẫn áp dụng pháp luật, ban hành án lệ, giải đáp vướng mắc về nghiệp vụ để bảo đảm nhận thức thống nhất; đề ra giải pháp để khắc phục tình trạng Tòa án tiếp tục tái vi phạm sau khi VKS đã ban hành kiến nghị khắc phục vi phạm (phổ biến là chậm chuyển bản án, quyết định, hồ sơ cho VKS...).

- Tăng cường nhân lực có năng lực, kinh nghiệm, tâm huyết cho công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động; có cơ chế động viên, khen thưởng kịp thời, tương xứng cho những đơn vị, cá nhân có thành tích xuất sắc trong công tác này.

- Nghiên cứu sửa đổi một số chỉ tiêu nghiệp vụ về công tác kháng nghị quy định tại Quyết định số 139/QĐ-VKSTC ngày 29/4/2020 của Viện trưởng VKSND tối cao để phù hợp với thực tiễn.

Trên đây là Báo cáo chuyên đề **“Rút kinh nghiệm về công tác kháng nghị các vụ án hành chính, vụ việc kinh doanh, thương mại, lao động”** trong ngành Kiểm sát nhân dân./.

#### Nơi nhận:

- Đồng chí Viện trưởng VKSNDTC (để b/cáo);
- Đồng chí Nguyễn Duy Giảng - PVT VKSNDTC (để b/c);
- Văn phòng, Vụ 9, Vụ 14 VKSND tối cao;
- VKSND cấp cao 1, 2, 3;
- VKSND các tỉnh, TP thuộc TW;
- Lưu VT, V10.

TL. VIỆN TRƯỞNG  
VỤ TRƯỞNG  
VỤ 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

